

**RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y DAÑO ANTIJURÍDICO  
IMPUTABLE AL ESTADO EN EL CASO PARTICULAR ATENTADO  
TERRORISTA 20 DE JULIO DE 2006 EN EL MUNICIPIO DE PASTO**

**CRISTINA JARAMILLO ARENAS  
MAURICIO SALAZAR**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2011**

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL Y DAÑO ANTIJURÍDICO  
IMPUTABLE AL ESTADO EN EL CASO PARTICULAR ATENTADO  
TERRORISTA 20 DE JULIO DE 2006 EN EL MUNICIPIO DE PASTO**

**CRISTINA JARAMILLO ARENAS  
MAURICIO SALAZAR**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de  
Especialista en Derecho Administrativo**

**Asesor:  
Dr. LUIS ANTINIO CARVAJAL**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2011**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

Las conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de sus autores. En consecuencia, se exonera de toda responsabilidad a la Universidad de Nariño.

Artículo 1º del Acuerdo Número 324 de Octubre 11 de 1966 del Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**Nota de aceptación**

---

---

---

---

---

---

---

Firma del Presidente del Jurado

---

Firma del Jurado

---

Firma del Jurado

## RESUMEN

Puede concluirse que se habla de responsabilidad extracontractual cuando entre la víctima y el autor del daño no exista vinculo anterior alguno, por ende es la responsabilidad que tiene una persona que ha causado daño a otra de reparar dicho perjuicio, para el presente trabajo teniendo en cuenta el problema jurídico se analizan los diferentes regimenes de responsabilidad que la jurisprudencia ha desarrollado y aplica respecto de la responsabilidad del Estado, esta obligación de reparar los daños causados, tiene su génesis en un titulo de imputación que puede ser la falla del servicio, el daño especial, o el riesgo excepcional, se debe tener en cuenta que la finalidad y objetivo fundamental de estos regimenes es la de restablecer la equidad que se ha vulnerado en consecuencia de una acción u omisión de la administración causando un perjuicio al administrado, en ciertos eventos el Estado puede resultar comprometido con ocasión de los daños sufridos por los ciudadanos como consecuencia de atentados terroristas. Con motivo de las acciones terroristas se dota de prerrogativas especiales a los gobiernos, no sólo en cuanto a la prevención y represión de las mismas, hoy en día se plantea un delicado problema de orden constitucional, que ponen limites a los derechos fundamentales, con la Constitución de 1991 se incorpora el concepto de daño antijurídico en el articulo 90 como fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado, el cual ha servido como base de aplicación para lograr la reparación de perjuicios es claro entonces que es el pilar de la responsabilidad estatal, el cual es una expresión del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley y las cargas publicas manifestadas en los principios constitucionales, cabe anotar que del análisis realizado para determinar si existe responsabilidad extracontractual en los hechos ocurridos el 20 de julio del 2006, que terminaron con la afectación física y moral del administrado mediante un acto terrorista perpetrado a una entidad estatal, se puede observar con fundamento en las pruebas recaudadas y el análisis realizado que es preciso endilgar responsabilidad al Estado bajo la modalidad por "Daño Especial" pues se trata del reclamo de una indemnización reparatoria originada en la causación de un daño antijurídico no porque la administración haya cometido una falta en el desarrollo de sus funciones si no que aun estando en cumplimiento de ellas se presenta un daño, por lo que es necesario garantizar el equilibrio frente a las cargas publicas que soportan los administrados teniendo en cuenta que quien ha sufrido el daño no estaba en el deber jurídico de soportarlo por lo tanto se debe indemnizar a la victima de los hechos acaecidos el 20 de julio 2006. Teniendo en cuenta que mediante los hechos ocurridos se desborda y excede los límites que normalmente están obligados a soportar los administrados.

## ABSTRACT

Can be concluded that speaks of liability when the victim and the perpetrator does not exist any previous link, so it is the responsibility of a person who has caused harm to another to repair that damage, for the present work taking into account the legal issue we analyze different regimes of responsibility that the law has developed and applied for state responsibility, the obligation to repair the damage, has its genesis in a complaint that title may be the service failure, damage special or exceptional risk should be borne in mind that the purpose and objective of these regimes is to restore fairness has been violated as a result of an act or omission causing injury management to run in certain events the State can be undertaken on the occasion of the damage suffered by citizens as a result of terrorist attacks. On the occasion of the terrorist actions are endowed with special powers to governments, not only in terms of prevention and repression of them, today poses a delicate problem of constitutional order that put limits on fundamental rights with 1991 Constitution incorporates the concept of unlawful damage in Article 90 as a basis for liability of the State, which has served as the basis for the application to ensure compensation for damage is clear then that is the mainstay of state responsibility, the which is an expression of the principle of equality of citizens opposite to the law and public burdens expressed in constitutional principles, it should be noted that the analysis conducted to determine whether there is liability in the events of July 20, 2006, which ended with physical impairment and moral administered by a terrorist act perpetuated a state, it can be seen on the basis of the evidence gathered and the analysis that must foist responsibility to the state in the form of "special damages" as it is the reparative compensation claim arising out of the harm caused unlawful not because the administration has committed a foul in the performance of its duties if it still being in compliance with them you have damage, so it is necessary to ensure the balance against a public burdens borne by managed taking into account that he has suffered the damage was not a legal duty to stand therefore must compensate the victim of the events of July 20, 2006. Given that by the events of overflows and exceeds the limits that are normally required to support the run.

## GLOSARIO

**ACCIÓN:** Derecho público subjetivo mediante el cual se requiere la intervención del órgano jurisdiccional para la protección de una pretensión.

**ANTI JURISDICCIONALIDAD:** Puede entenderse la como la inexistencia del deber jurídico de soportar un daño por parte de la una víctima.

**EXIMENTE:** Acto o hecho que exime de una obligación o culpa.

**IMPUTACIÓN:** Aptitud de la una persona o entidad para responder de por actos que realiza en su actuar u omisión.

**RESARCIMIENTO:** Indemnizar, reparar, compensar un daño, perjuicio o agravio.

**RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL:** Representa la idea de la producción de un daño a otra persona por haber transgredido el genérico deber de abstenerse de un comportamiento lesivo de los demás.

## CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN .....	11
1. TÍTULO .....	12
2. TEMA.....	13
3. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	14
3.1 FORMULACIÓN .....	14
3.2 DESCRIPCIÓN.....	14
4. OBJETIVOS.....	16
4.1 GENERALES .....	16
4.2 ESPECIFICOS.....	16
5. JUSTIFICACIÓN.....	17
6. MARCO REFERENCIAL .....	18
6.1 ANTECEDENTES.....	18
6.2 MARCO CONCEPTUAL.....	18
6.2.1 Acción de reparación directa .....	18
6.2.2 Daño antijurídico.....	18
6.2.3 Daño especial .....	18
6.2.4 Riesgo excepcional.....	19
6.2.5 Responsabilidad extracontractual.....	19
6.2.6 Falla del servicio .....	19
6.2.7 Violencia .....	19
6.2.8 Terrorismo .....	19
6.2.9 Víctima .....	20
6.3 MARCO LEGAL.....	20
6.3.1 Responsabilidad extracontractual del estado antes de la constitución de 1991 .....	20
6.3.2 Responsabilidad del estado posterior a la constitución política de 1991 .....	21



6.4	MARCO TEÓRICO .....	21
6.4.1	Teoría del daño especial.....	21
6.4.1.1	Elementos de la responsabilidad por daño especial .....	21
6.4.2	Las nociones de imputación: .....	23
6.4.3	El daño antijurídico .....	25
6.4.4	La falla del servicio en relación con actos terroristas.....	27
6.4.4.1	Elementos de falla del servicio .....	28
6.4.4.2	Análisis de la falla del servicio .....	29
6.4.5	Riesgo excepcional.....	30
6.4.5.1	Elementos del riesgo excepcional.....	30
6.4.6	Análisis del fundamento Normativo, Constitucional y Legal del concepto de Daño Especial.....	31
6.4.7	Eximentes de responsabilidad extracontractual del Estado para el caso en estudio (20 de julio de 2006).....	32
6.4.7.1	Fuerza mayor.....	32
6.4.7.2	Hecho de un tercero .....	32
6.4.7.3	Hecho exclusivo de la víctima.....	33
6.4.8	El terrorismo .....	34
6.4.8.1	Tipologías de Terrorismo .....	34
6.4.8.2	Responsabilidad del Estado Colombiano por los daños ocasionados por actos terroristas .....	35
6.4.8.3	Hechos del caso en particular 20 de julio del 2006.....	36
6.4.8.4	Para las víctimas de un atentado terrorista la irresponsabilidad del Estado termina convirtiéndose en una pesadilla para el núcleo familiar .....	37
6.4.8.5	Responsabilidad del Estado frente a estos actos terroristas. ....	39
6.4.8.6	Es necesario presentar lo que la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido en torno a la responsabilidad de la Administración en relación con atentados terroristas, con fundamento en algunos de los regímenes de responsabilidad .....	40
6.4.9.	Proyecto de fallo que concede las pretensiones del demandado sobre el caso concreto 20 de julio del 2006.....	43
7.	DISEÑO METODOLOGICO .....	48

8. CONCLUSIONES ..... 49  
BIBLIOGRAFIA ..... 51

## INTRODUCCIÓN

No existe un concepto claro sobre el terrorismo, sin embargo si es una realidad Nacional a consecuencia de un conflicto interno que se vive en el país, en el cual se ven forzados tantos particulares a soportar cargas frente a la administración que por justicia no están obligados a sufrir, por esta razón analizamos la posibilidad y conveniencia de lograr precisar una figura que permita revelar una idea clara frente a eventos en los cuales resultan vulnerados sus derechos. donde la administración es participe bien por acción o por omisión, incluso cuando el actuar de dicha administración o las instituciones que la representan sean licitas.

Anteriormente a la Constitución Política de 1991, no existía una disposición sobre la responsabilidad extracontractual del Estado sin embargo con la expedición de la nueva Constitución se consagra el artículo 90 de la misma y establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, se ha desarrollado una serie de teorías que nos permite tener un campo de aplicación en donde el régimen de responsabilidad puede ser por falla del servicio, en su modalidad de presunta y probada, por los regímenes de responsabilidad objetiva que puede ser por riesgo excepcional o por daño especial.

Se observa entonces, la necesidad de establecer cuál es el origen del daño para determinar el tipo de responsabilidad que se configura por lo tanto con el estudio realizado lo que se pretende es determinar que titulo de imputación de responsabilidad extracontractual es aplicable para justificar la indemnización a la víctima del atentado terrorista del 20 de julio del 2006.

## 1. TÍTULO

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y DAÑO ANTIJURIDICO  
IMPUTABLE DEL ESTADO EN EL CASO PARTICULAR ATENTADO  
TERRORISTA 20 DE JULIO DE 2006 EN EL MUNICIPIO DE PASTO.

## **2. TEMA**

FALLO FRENTE A LA ACCION ORDINARIA DE REPARACION DIRECTA POR APLICACIÓN DE FALLA DEL SERVICIO, DAÑO ESPECIAL O RIESGO EXCEPCIONAL.

### **3. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

#### **3.1 FORMULACIÓN**

¿Cual es el título de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado, aplicable para justificar la indemnización reparatoria a las víctimas del atentado terrorista en el caso concreto, acaecido en la ciudad de Pasto el 20 de julio del 2006?.

#### **3.2 DESCRIPCIÓN**

La seguridad nacional es un fin inexcusable de la administración, la vulneración de ese objeto, resulta en muchos casos en perjuicio de los intereses de la nación y más grave aún de los administrados.

Nuestro interés investigativo se despierta a partir de los hechos violentos acaecidos en la ciudad de San Juan de Pasto, los días 20 y 21 de Julio del año dos mil seis, fechas en las que la nación celebra las fiestas que se ofrecen en conmemoración de la independencia nacional; Puesto que dada la relevancia de dicha fecha podemos observar de manera clara que existió negligencia en materia de seguridad, por parte de los organismos que se hallan en obligación de custodiarla.

En nuestra nación se da por sentado que las instituciones representativas del Estado son objetivo militar, por ello es común y por demás necesario el redoblar la vigilancia y desplegar operativos que permitan mayor seguridad puesto que existe el antecedente que la situación de violencia en Colombia (Terrorismo) se agudiza durante todas las celebraciones que se ofrecen durante fiestas patrias,

La negligencia de las instituciones que prestan seguridad en el Estado, se manifestó en el perjuicio público que se evidenció en los atentados que la ciudad sufrió en diferentes puntos de la misma, hechos a los que el Estado reaccionó de forma tardía o simplemente no reaccionó.

Se hace necesario que en virtud de la situación de violencia que se vive en Colombia, el gobierno y las instituciones encargadas de la vigilancia y seguridad, encaminen sus esfuerzos hacia un nuevo sistema jurídico y fortalecimiento de la seguridad, en concomitancia con herramientas de mayor efectividad para los ciudadanos, que eviten la aplicación de eximentes en la responsabilidad del Estado.

En materia jurídica la vulneración se enmarca, para lograr su resarcimiento, dentro de acciones de tipo administrativo, como lo es la de Reparación Directa, en particular por falla del servicio.

A su turno resulta indispensable reseñar que la responsabilidad por falla se presenta cuando el daño se produce como consecuencia de la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia, es decir, cuando la imputación se refiere a la actuación falente o irregular de la Administración por su actuar omisivo, al no utilizar todos los medios que a su alcance tenía con conocimiento previo (previsible) para repeler, evitar o atenuar el hecho dañoso del tercero. Para determinar si la conducta del Estado fue anómala o irregular, por acción o por omisión, frente al hecho dañoso perpetrado por el tercero debe analizarse si para la Administración y para las autoridades era previsible que se desencadenará el acto terrorista. Este aspecto constituye uno de los puntos mas importantes a analizar dentro de este régimen, pues no es la previsión de la generalidad de los hechos (estado de anormalidad del orden público) sino de aquellas situaciones que no dejan casi margen para la duda, es decir, las que sobrepasan la situación de violencia ordinaria vivida.

Es así como el daño especial y riesgo excepcional se convierte en un medio para lograr la responsabilidad patrimonial del Estado, misma que requiere de un daño antijurídico y reparación a las víctimas.

El problema planteado se traduce constitucionalmente frente al tema de las obligaciones legales y reglamentarias de las fuerzas militares, que enseña que éstas ejercen la defensa de la Nación, primordialmente para el ejercicio de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (Artículo 217 C.N).

La concepción jurídica en la fijación de esos deberes de defensa de la soberanía, independencia e integridad del territorio nacional y del orden constitucional, por su propia naturaleza, implica que esos intereses jurídicos tutelados estén amenazados o se estén vulnerado; que la situación de amenaza o de vulneración sean ciertas, concretas, determinadas y por tanto previsible en las circunstancias

De tiempo y lugar, porque el modo delincencial siempre es sorpresivo; el conocimiento por parte del Estado de una situación como esta, jurídicamente lo obliga a ejecutar sus funciones, encontrando así dentro de la administración una serie de legalidades que nos permite determinar en general la responsabilidad del Estado. Frente a este tipo de casos la acción de reparación directa, se convierte en un mecanismo idóneo, en el cual encontramos tres regímenes de responsabilidad: falla del servicio, riesgo excepcional y daño especial, siendo estos dos últimos los regímenes más adecuados para el estudio del caso en concreto (20 de julio de 2006).

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1 GENERALES**

Identificar el título de imputación aplicable para justificar una indemnización a la víctima del caso particular atentado terrorista 20 de julio de 2006 en el Municipio de Pasto.

### **4.2 ESPECIFICOS**

- Definir a partir de la jurisprudencia los títulos de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado.
- Establecer cuáles son los pasos para la aplicación de cada título de imputación.
- Precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que se presentaron los hechos.
- Realizar un proyecto de fallo de acuerdo al tipo de imputación que determine la obligación de reparar los daños causados a las víctimas.



## 5. JUSTIFICACIÓN

Este proyecto se justifica en la medida que el terrorismo es un fenómeno complejo y desafortunadamente cotidiano en nuestra región, que plantea un enorme reto para los regímenes democráticos, tratándose de un problema grave por las consecuencias devastadoras (como el daño social, patrimonial, moral y físico) que este tipo de violencia extrema engendra en la sociedad. Es lógico que todo Estado deba reaccionar con medidas jurídicas tendientes a prevenirlo, a reprimirlo y a reparar sus consecuencias.

Con nuestro trabajo pretendemos en primera instancia asirnos de elementos legales, doctrinales, jurisprudenciales, que consecuentemente nos permitan brindar con fundamento una postura clara respecto del alcance que las acciones administrativas de responsabilidad patrimonial poseen y que ha previsto no solo el legislador, sino el constituyente y las altas cortes; puesto que en el transcurrir tiempo, se ha observado que se desconoce inclusive por los administradores de justicia, los elementos que caracterizan tanto a la falla del servicio, la teoría del riesgo excepcional, como la teoría del daño especial.

Nos resulta preocupante, el evidenciar que el acceso resarcitorio a la justicia, es una realidad que se dilata en el tiempo hecho este, que coarta casi de plano el deseo de reparación integral que motiva a los particulares para presentarse ante la jurisdicción contenciosa, cuando consideran que han resultado afectados por acciones antijurídicas, que les deja en desventaja frente a otros, soportando cargas desiguales, contradiciendo el espíritu de equivalencia que procura la constitución mantener.

Al tratarse de un tema de vital importancia en el contexto de nuestro país, recae sobre los jueces una gran responsabilidad al momento de fallar este tipo de casos. Si tenemos en cuenta que esta tarea puede ser orientada por los regímenes de daño especial y riesgo excepcional, el presente estudio se adquiere un gran valor conceptual, máxime cuando la aplicación de una u otra teoría a suscitado confusión en algunos falladores, siendo plenamente justificable realizar un paralelo entre las dos corrientes con el objeto de aclarar el alcance de cada uno.

## 6. MARCO REFERENCIAL

### 6.1 ANTECEDENTES

Tomamos como base investigativa las prolíferas circunstancias en las cuales el Estado puede excusar su responsabilidad alegando obrar de manera legítima y no antijurídica.

Así mismo, es una fuente fúndate de nuestra investigación la violencia recurrente de la que es objeto la población civil, que pese a encontrar soporte constitucional como lo son los artículo 2, 13, 90, que le provee protección, se ve limitado meramente a lo escrito, a lo eminentemente formal, puesto que la esfera de protección que esta norma colige, no se traduce en armonía y estabilidad e integridad irrestricta a los nacionales.

### 6.2 MARCO CONCEPTUAL

Dentro de nuestro trabajo investigativo, haremos alusión a los regímenes de responsabilidad aplicable y todos conceptos que de él se desprenden tales como, riesgo excepcional, falla del servicios, y daño especial.

**6.2.1 Acción de reparación directa.** Es una acción de tipo ordinario, a través de la cual, la persona interesada o perjudicada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos

**6.2.2 Daño antijurídico.** Significa, en el entendido jurisprudencial, que la Antijuridicidad del Daño no depende de la Antijuridicidad del hecho que lo causa, de modo que el mismo seguirá siendo Antijurídico aunque su causa sea lícita. Es por estas razones por las que el análisis del daño se han situado en sede de la víctima, y no en la del agente, como ocurriría antes, lo cual ha permitido formular la tesis de que refiere que daño antijurídico es aquel que la víctima no tiene el deber jurídico de soportar.

**6.2.3 Daño especial.** En aplicación de los principios que se han enunciado, la jurisprudencia ha considerado que la actuación Estatal puede resultar en ocasiones lícita, empero, dicho proceder a su vez puede resultar en la afectación moral y patrimonial de un particular. En consecuencia, cuando quiera que el actuar administrativo traspase determinado umbral, vale decir, el de igualdad frente a las

cargas públicas por razones de equidad y de justicia y con la finalidad de restablecer este principio, corresponde indemnizar a quien resulte afectado por un perjuicio que no estaba en el deber de soportar.

**6.2.4 Riesgo excepcional.** Consiste en la creación por el Estado de la contingencia o proximidad de un daño con el advenimiento de los servicios públicos, de las funciones administrativas Estatales, que si bien tienen como objeto el beneficio de la comunidad, en desarrollo de aquellos excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio, es de anotarse que la acción desplegada del Estado, será siempre legítima.

**6.2.5 Responsabilidad extracontractual.** Se presenta en el evento en que entre víctima y autor del daño no exista vínculo anterior alguno, o que aún así exista tal vínculo, el daño que sufre la víctima no proviene de dicha relación anterior sino de otra circunstancia. El autor del daño está obligado a indemnizar a la víctima de un perjuicio que no proviene de un vínculo jurídico previo entre las partes.

**6.2.6 Falla del servicio.** El perjuicio es producido ciertamente y de manera inevitable por causa de la irregularidad del servicio prestado a cargo de la nación, quedando a cargo de la víctima probar en este caso, la falla causante del perjuicio, además del nexo causal. Si la administración prueba caso fortuito, o culpa de la víctima será exonerada.

Adicionalmente a los conceptos examinados en el marco conceptual se analizan las siguientes variables:

**6.2.7 Violencia.** Se entiende como coacción física o moral productora de efectos jurídicos. Es el uso de fuerza física con la cual se causa un daño a las personas o se les obliga a ejecutar actos ajenos a su libre determinación

**6.2.8 Terrorismo.** Se halla definido en el código penal así: El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en riesgo la vida la integridad física o la integridad de las personas

**6.2.9 Víctima.** Según el artículo 5° de la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.

## **6.3 MARCO LEGAL**

**6.3.1 Responsabilidad extracontractual del estado antes de la constitución de 1991.** No existía consagración normativa sobre el tema de la responsabilidad extracontractual del estado razón por la cual fue desarrollado por la jurisprudencia. En algunos casos la declaratoria de responsabilidad se fundaba en aplicación del Artículo 16 de la C.P. *“Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

Existían normas que regulaban casos específicos de características especiales por lo cual inspiraban al legislador para el otorgamiento de garantías, así encontramos entre otros:

El artículo 30 de la Constitución Política de 1886, sobre indemnización en los casos de expropiación por motivos utilidad pública.

El artículo 31 de la Constitución Política de 1886, que establecía indemnización en favor de las personas que fueran privadas del ejercicio de una actividad lícita como consecuencia de la creación de un monopolio estatal

El artículo 33 de la Constitución Política de 1886, que preveía la indemnización para la expropiación en los casos de guerra para atender el restablecimiento del orden público. La ley 38 de 1918, que contemplaba la responsabilidad por los daños producidos con la ocupación de inmuebles por motivo de trabajos públicos.

Los regímenes de responsabilidad extracontractual del estado eran:

- ▶ Falla del servicio probada .
- ▶ Falla del servicio presunta.
- ▶ Regímenes no condicionados a la falla del servicio.

**6.3.2 Responsabilidad del estado posterior a la constitución política de 1991.** La responsabilidad del Estado encuentra respaldo jurídico en las normas de la Constitución Política, especialmente lo dispuesto en el artículo 90 que consagra: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”, así como el preámbulo y el artículo 2 de la Constitución Política Nacional que consagra como fin del Estado el brindar seguridad, Igualmente se tendrán en cuenta los Decretos 2266 de 1991, 1793 de 1992, el Decreto 2304 de 1989 por el cual se introdujeron algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo entre ellas el artículo 16 que simplificó el artículo 86 del Código referente a la acción de reparación directa el cual reza “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa a la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. Las Entidades Publicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor publico que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra Entidad Publica”.. Así como el artículo 206 de dicho decreto. El artículo 31 de la ley 446 de 1998 modificó la acción de reparación directa en consonancia con el artículo 90 de la Constitución Y respecto de la Corte Constitucional se considerará las sentencias T-468 de 1992, C-543 de 1992, C-058 de 1993, C-004 De 1996, C-333 de 1006, C-358 de 1996 y C-274 de 1998 entre otras.

## **6.4 MARCO TEÓRICO**

**6.4.1 Teoría del daño especial.** Hace relación a la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas que se manifiesta en el daño que, por esa razón, ha de ser anormal y especial para que se configure la antijuridicidad; de tal manera el daño se convierte en indemnizable. El daño es antijurídico precisamente porque produce un desequilibrio de las cargas públicas que sufre la víctima en relación con las demás personas; por eso es indemnizable, a pesar de que se cause por una actividad legítima y lícita del Estado.

**6.4.1.1 Elementos de la responsabilidad por daño especial.** Este régimen jurídico es importante en el estudio de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado\*, se configura cuando concurren los siguientes elementos: , conforme a

---

\* Son bastante conocidos los fallos de julio 29 de 1.947, en el caso de la sociedad El Siglo S.A., y de 23 de mayo de 1.973 sobre la destrucción, por el ejército, de la casa en la cual se refugió Efraín González.

la evolución que ha tenido el tema en nuestra jurisprudencia administrativa colombiana que enunciamos a continuación:

- a) Que se desarrolle una actividad legítima de la administración.
- b) La actividad debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho a una persona.
- c) El menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de igualdad frente a la ley y a las cargas públicas, es decir no se tiene ni el deber contractual, ni legal de sufrir el daño.
- d) El rompimiento de esa igualdad debe causar daño grave y especial, en cuanto recae solo sobre alguno o algunos de los administrados.
- e) Debe existir un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado; y
- f) El caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración<sup>1</sup>.

Ha concurrido una confusión general, en la jurisprudencia como en la doctrina, entre el daño especial y el riesgo, posiblemente porque los dos han buscado por cimientamiento el principio de igualdad de las personas frente a las cargas públicas y porque ambos han invocado, para su efectividad, fundamentos de equidad, sin detenerse a pensar que la actividad legítima del Estado causante del daño puede ser riesgosa o no. En el primer caso, el título de imputación del daño al Estado será el riesgo; en el segundo, su fundamento será directamente el daño antijurídico surgido de la ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas; en este caso, la antijuridicidad del daño dependerá, precisamente, de tal desequilibrio que, en ese caso, deberá revestir las características de anormalidad y especialidad, guardando así perfecta consonancia con la tesis de la jurisprudencia francesa que le dio origen. *“El Consejo hizo estas precisiones en fallos del 2 de marzo y 21 de septiembre de 2000, a propósito de los daños sufridos por los conscriptos en actividades no riesgosas”*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia de septiembre 13 de 1991, exp. 6453.

<sup>2</sup> Expediente 11401 y 11706.

## 6.4.2 Las nociones de imputación:

A diferencia del Derecho Penal, ni en materia de responsabilidad civil ni de responsabilidad administrativa se ha elaborado una teoría más o menos compleja alrededor de la imputación. En este último campo, como observa el tratadista Gilles Darcy, las nociones de causalidad e imputabilidad se consideran habitualmente abstractas, impenetrables, oscuras y en cualquier caso, muy delicadas. Se las suele tratar de manera muy teórica y poco adecuada a su desarrollo concreto. La cuestión, en apariencia, es bien simple. Por lo general, tan pronto se determina el vínculo causal entre el hecho dañoso y el perjuicio que determina la responsabilidad, conviene preguntarse a que persona se le ha de atribuir la obligación de responder, lo que en derecho público plantea el problema de la reparación de las personas públicas. Sin embargo, estos dos interrogantes pueden estar íntimamente ligados. El aspecto intelectual, si no moral de la imputabilidad se refleja sobre la forma, para decir todo, material de la causalidad<sup>3</sup>.

En el modelo de responsabilidad de estirpe francesa, tanto para el caso de la falta como para el del riesgo, existe una misma concepción jurídica de la causalidad. En revancha, en materia de imputabilidad, es decir, para saber quién deberá soportar la carga de la indemnización, el régimen de responsabilidad juega un papel considerable. En los casos en que no es necesaria la prueba de una falta la responsabilidad sin falta o la presunción de falta, la indemnización para la persona pública no genera dificultad. Ella es obligatoria. El problema de la imputabilidad se plantea realmente cuando es indispensable la consideración de la falta. ¿Hay falta personal o falta de servicio? En otros términos, ¿hay responsabilidad del agente o de la persona pública? Y en este último caso, ¿qué persona pública será responsable cuando hay varias implicadas en el daño? Dicho de otro modo. ¿Qué patrimonio será responsable? Es allí donde insensiblemente, los dos problemas de causalidad y de imputabilidad se aproximan. Porque la persona pública afectada juega una cierta influencia psicológica sobre el vínculo de causa-efecto<sup>4</sup>.

Para obtener la satisfacción de sus pretensiones el demandante de indemnización debe, por tanto, demostrar que el hecho dañoso es imputable a la persona cuya responsabilidad reclama. En consecuencia, aquí el concepto de la imputación se traduce en dos tipos de problemas: por una parte, el problema de la imputabilidad jurídica de las personas que participan directamente en la causación del daño y que se resuelve en el tema de la falla personal o el hecho de servicio y, por la otra, y en la medida en que las personas públicas utilizan bienes y cumplen una multiplicidad de misiones, se plantea también la cuestión de la imputabilidad material de los daños provocados, es decir, debe determinarse cuál entidad deberá reparar los daños considerados como materialmente imputables en cuanto inseparables de su intervención. El principio general en este

---

<sup>3</sup> SAAVEDRA BECERRA, Ramiro (apud DARCY,GILLES) DARCY,GILLES,La Responsabilité de L,administration,Paris,Dalloz,1996, p.122 y ss.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p.133

sentido es el siguiente: "Es Responsable la persona pública que ejerce las competencias a las cuales se vincula el acto dañoso".<sup>5</sup>

En el derecho colombiano existe, desde esta perspectiva, una variada jurisprudencia contenciosa administrativa, aunque ella no se refiere siempre, de manera expresa, al concepto de imputación. Así, por ejemplo, se encuentran decisiones de este tenor:<sup>6</sup>

"La distinción y separación entre los patrimonios de esas personas (públicas) conduce necesariamente a fijar con toda claridad a cuál de ellas, en un caso dado, cabe imputar la responsabilidad. En derecho administrativo también sin imputabilidad no puede haber responsabilidad: y las condiciones necesarias para que de un perjuicio se haga responsable a una persona, son: a) Que el hecho perjudicial le sea imputable, b) Que el perjuicio sea una consecuencia cierta e inevitable del hecho perjudicial".<sup>7</sup>

"Cuando se persigue el resarcimiento por perjuicios, con fundamento en la responsabilidad extracontractual del Estado, en verdad resulta indispensable indicar el órgano estatal que debe comparecer, no solo para la defensa dentro del proceso, sino para establecer de manera indirecta, la afectación presupuestal que haya de derivarse en el evento de un pronunciamiento favorable a las pretensiones de la demanda."<sup>8</sup>

Por otra parte, el modelo español de la imputación enfoca inicialmente los mismos problemas que el francés. La imputación se define, en efecto, como "un fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar un daño en base a la relación existente entre aquel y este"<sup>9</sup>.

Se aclara desde luego que, "en materia de responsabilidad civil, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito penal, el objetivo último que se persigue no es tanto identificar una persona como autora del hecho lesivo, sino localizar un patrimonio con cargo al cual hacer efectiva la reparación del daño causado"<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. La responsabilidad extracontractual de la administración pública, p. 201. ss. Tercera reimpresión. Bogotá: Ediciones jurídicas. Gustavo Ibáñez Ltda., 2005.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> SAAVEDRA BECERRA, Ramiro (apud C. de E., Sección Tercera, agosto 9 de 1994, C.P. José Alejandro Bonivento Fernández, Exp. 2252, actor Olga Trujillo, A.C.E. año LIX, T. CVII, Nos. 483-484, 1984, 2º. Sem. p. 653.)

<sup>9</sup> SAAVEDRA BECERRA, Ramiro (apud GARCÍA De ENTERÍA, EDUARDO FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMON, Curso de Derecho Administrativo).

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p 379



"Como atrás notábamos, para que el daño se impute a la Administración no es necesario localizar el agente concreto que lo haya causado. Puede tratarse -y así ocurre con frecuencia- de daños anónimos e impersonales, no atribuibles a persona física alguna, sino a la organización en cuanto tal. La titularidad de esa organización o servicio justifica por sí sola la imputación de los mismos a la Administración, tanto si ese servicio ha funcionado mal (culpa in committendo o por acción positiva), como si no ha funcionado (culpa in omittendo, abstenciones cuando existe un deber funcional de actuar), o si lo ha hecho defectuosamente (falta al deber de diligencia funcional, deber con base en el art. 103.1 de la Constitución), ya que todos esos supuestos quedan ampliamente cubiertos por la expresión que la Ley utiliza ('funcionamiento anormal')"<sup>11</sup>.

De acuerdo a lo establecido en estas dos teorías la diferencia que se presenta, en la circunstancia de que la teoría de la lesión- daño antijurídico, está en que para lograr imputara la entidad en el cual está integrado el agente, se necesita que se dé uno de los criterios de imputación como son, El funcionamiento normal o anormal del servicio público, la creación del riesgo por la Administración y el enriquecimiento injusto no siendo lo suficientemente clara esta noción de imputación.

Sin embargo si hablamos de un medio de responsabilidad debería ser suficiente el nexo causal para asignar tal carga convirtiéndose en sistema de amparo.

**6.4.3 El daño antijurídico.** El daño antijurídico consagrado en el artículo 90 de la C.N, es fuente de responsabilidad del Estado y con ello la teoría de la lesión y de la responsabilidad objetiva adquirió su fundamento Constitucional.

Tanto la corte Constitucional como el Consejo de Estado consideran que en la noción del daño antijurídico quedan comprendidas tanto la responsabilidad subjetiva como la objetiva ya que "en el fondo el daño antijurídico es aquel que se subsume en cualquiera de los regímenes tradicionales de responsabilidad del Estado"<sup>12</sup>.

El resultado es que el daño antijurídico pierde su especificidad y queda, en el mejor de los casos, identificado con el concepto de "interés jurídicamente protegido".

Siempre, para admitir la responsabilidad la persona que busca el resarcimiento del perjuicio debe demostrar que daño gravitó sobre una "situación jurídicamente protegida"<sup>13</sup>, y es por ello que tiene derecho al reconocimiento compensatorio.

---

<sup>11</sup> Ibíd., p 379

<sup>12</sup> Ibíd.

<sup>13</sup> ROUGEVIN-BAVILLE, Michel. La responsabilite administrative. París: Hachette,1992,p.8.

La trascendencia de este precepto de Daño Antijurídico admite diversas aproximaciones de las cuales - para solo destacar dos - se hace notar que otorga una mayor autonomía a la teoría de la responsabilidad del Estado en relación con la responsabilidad de los particulares regulada en el derecho privado y que estructura mejor la responsabilidad como tendiente a reparar los daños antijurídicos a la víctima antes que a sancionar a un agente infractor (el Estado) de las reglas de derecho.

La pérdida de importancia - con miras a la deducción de la responsabilidad del Estado - de la calificación de la actuación dañosa como lícita o culpable, toma fundamento en el hecho de que “si los beneficios de las funciones administrativas alcanzan potencialmente a todos, también los perjuicios deben repartirse entre todos”<sup>14</sup>.

Por lo anterior, no hay duda de que el fundamento de la responsabilidad del Estado se desplazó de la ilicitud de la conducta causante del daño (falla del servicio o culpa del Estado) al daño mismo, siempre y cuando este fuese antijurídico.

Esa sola circunstancia cambia, de modo fundamental, la naturaleza y la finalidad de la institución que, de simplemente sancionatoria pasa a ser típicamente reparatoria, tomando en cuenta para su operatividad no tanto al agente del daño (merecedor de la sanción), sino a su víctima (merecedora de la reparación).

Una visión de esa naturaleza ha permitido que la responsabilidad del Estado se comprometa frente a los daños que origina tanto su acción injurídica como su conducta lícita que es donde se nota, con mayor énfasis, el carácter netamente reparatorio que ha ido adquiriendo la teoría.

Es en este contexto que toma importancia el concepto de daño antijurídico contenido en el mandamiento constitucional del art. 90, pues sobre él - en tanto afecta a la víctima - se edifica la responsabilidad del Estado, a condición de que le sea imputable.

Se desliga, de esta manera, la Antijuridicidad del daño de su causación antijurídica; esta última será, en adelante uno de los criterios de imputación del daño que permite trasladar los efectos negativos del hecho dañoso desde el patrimonio de la víctima hacia el patrimonio de la administración y, eventualmente, dirimir también el reparto de responsabilidades entre aquella y el agente físico cuya conducta haya causado el daño.

El daño, en “su sentido natural y obvio”, es un hecho, consistente en “el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien”, “...en su

---

<sup>14</sup> LEGUINA VILLA, Jesus La Responsabilidad Civil de la Administración. Tecnos. p. 296.

persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc....” y “...supone la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extramatrimoniales de que goza un individuo”<sup>15</sup>.

**6.4.4 La falla del servicio en relación con actos terroristas.** La falla del servicio se hace consistir en el incumplimiento de una obligación estatal primaria de **proteger la vida de las personas**, cuando éstas han informado o no, a la autoridad competente, del peligro que corren y han buscado su protección, siendo este último uno de los aspectos que, de tiempo atrás, había subrayado la jurisprudencia para explicar el concepto de "relatividad de la falla del servicio. "

El Consejo de Estado negó las pretensiones por falla del servicio, en fallos donde no encontró probada la falla del servicio en la explosión de un carro bomba ocurrida en la ciudad de Cali, el 12 de mayo de 1.990, colocado, según dice el fallo "al parecer por narcoterroristas".

En Este fallo se plasmo lo siguiente:

El Estado sí había dispuesto de una vigilancia especial, para contrarrestar cualquier acto delincencial que pudiera presentarse en los sitios de mayor afluencia de público como las iglesias, centros deportivos, grandes almacenes o centros comerciales, grandes espectáculos, bancos o entidades financieras; sin embargo, no se esperaba que el narcoterrorismo dirigiera su acción hacia pequeñas zonas residenciales o de comercio.

Como se ha dicho, a las autoridades públicas no puede exigírseles lo imposible, como adoptar medidas fuera de su alcance en cuanto a recursos económicos se refiere para repeler la acción de mentes desquiciadas y criminales; con las limitaciones que tiene la administración en países como el nuestro, no se puede pedir que para cada ciudadano o frente a cada bien que pudiera resultar vulnerado, se disponga de un agente policial o vigilancia especial con el objeto de contrarrestar los atentados de la delincuencia organizada, so pena de resultar comprometida la responsabilidad patrimonial de la administración<sup>16</sup>.

Del mismo modo, El 28 de abril de 1994, el Consejo negó las pretensiones ocasionadas en las lesiones que sufrió una persona en el atentado que la delincuencia organizada hizo contra las instalaciones del periódico Vanguardia Liberal, el 16 de octubre de 1989, en la ciudad de Bucaramanga.

---

<sup>15</sup> Expedientes 7310 y 9034

<sup>16</sup> Colombia, Consejo de Estado, Fallos de 3 de noviembre de 1994 y 15 de marzo de 1996.

La relatividad de la falla del servicio la explica el profesor Rivero y se recordó cuanto, sobre ese mismo tema, había sostenido el Consejo en providencias anteriores de 4 de agosto de 1988 y de 25 de octubre de 1991; se estableció lo siguiente:

La falla del servicio no puede predicarse de un Estado ideal. Para hablar de ella hay que tener en cuenta la realidad misma del país, su desarrollo, la amplitud y cobertura de los servicios públicos. En el plano ideal el Estado debería responder de toda muerte violenta acaecida en el territorio nacional.....Siempre que muriera una persona por falta de asistencia médica, por los niños que quedan sin escuela y entran en la mendicidad, por todos los casos de inanición, por las epidemias no contrarrestadas, por todos los daños producidos por el terrorismo, por la caída de un avión en una zona carente de radio ayuda, por todos los derrumbes en las carreteras, por fallas de acueducto, por la contaminación de los ríos... los ejemplos se podrían multiplicar por miles<sup>17</sup>.

En este caso el juez no encontró configurada la falla del servicio por acción ni por omisión, teniendo en cuenta, para lo primero, que el Estado no participó en la producción de los hechos y, para lo segundo, que los directores del periódico no habían demandado de la autoridad policiva una especial protección<sup>18</sup>.

En nuestra opinión los argumentos expuestos por el Consejo de Estado son relativamente soportables como más adelante lo expondremos, creemos que el Estado en actos como el terrorismo que vive con frecuencia nuestro país, puede y debe tener previsiones en ciertos casos, el acto terrorista no es tan imprevisible y el concepto de seguridad del Estado implica fortalecer los controles en fechas patrias y también la inteligencia del Estado debe propender por contrarrestar estas acciones o por lo menos tomar medidas preventivas publicitadas para evitar perjuicios a la ciudadanía.

**6.4.4.1 Elementos de falla del servicio.** Según la jurisprudencia y la doctrina nacional, este régimen de responsabilidad, que implica un incumplimiento obligacional que es el más antiguo, tiene como pilares fundamentales los siguientes elementos:

a) Una falta o falla del servicio o de la administración, por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio. La falta o falla de que se trata, no es la personal del agente administrativo, sino la del servicio o anónima de la administración.

---

<sup>17</sup> Colombia, Consejo de Estado, fallos de 4 de agosto de 1988 y de 25 de octubre de 1991.

<sup>18</sup> Exp. 7733.

Lo anterior implica que la administración ha actuado o ha dejado de actuar, por lo que se excluyen los actos del agente, ajenos al servicio, ejecutados como simple ciudadano.

b) Un Daño, que implica la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, bien sea civil, administrativo, etc., con las características generales predicadas en el derecho privado para el daño indemnizable, como de que sea cierto, determinado o determinable, etc.

c) Una relación de causalidad entre la falta o falla de la administración y el daño, sin la cual aun demostrada la falta o falla del servicio, no habrá lugar a indemnización"<sup>19</sup>.

Es así que cuando concurren los anteriores elementos, estructuran y estamos en presencia de la denominada falla del servicio, que en resumen consiste en un incumplimiento obligacional a cargo del Estado.

**6.4.4.2 Análisis de la falla del servicio.** Es importante recordar, que el Consejo de Estado en sentencia del 15 de abril de 1.999 decidió negar la indemnización de los daños producidos por un carro bomba que estalló en el centro comercial Boulevard Niza, en Bogotá, el 12 de mayo de 1.990, con los siguientes argumentos: "...no se ha demostrado que el ataque perpetrado por la delincuencia organizada... se hubiera generado por irregularidad, ineficiencia, retardo u omisión en la prestación de los servicios a cargo de la fuerza pública..."<sup>20</sup> En conclusión se expone que el acto terrorista es imprevisible, lo cual lo reviste de una especialísima característica que la jurisprudencia recalca y además sostienen que el daño resulta ser un hecho exclusivo de tercero que salva la responsabilidad del Estado.

Al Estado se le asignado el deber constitucional de protección de la vida de los colombianos ( Art.2 C.P), cuya omisión estructura la falla del servicio que no tiene porque ser desconocido, por ninguna autoridad judicial y que no tiene que ser ignorado en ningún momento, mucho menos a la hora de estudiar casos perpetuados por el terrorismo, sin desconocer que si no se evidencia un falla o culpa del Estado, existen unos regímenes de responsabilidad que según las circunstancias fácticas serian aplicables, como el caso en estudio planteado en este trabajo, tema que ahondaremos cuando estudiemos el caso concreto propuesto.

---

<sup>19</sup> ALDANA DUQUE, Hernán Guillermo. "La responsabilidad objetiva de la Administración Pública en Colombia", en "La responsabilidad de la Administración Pública", citada.

<sup>20</sup> Colombia, Consejo de Estado, sentencia del 15 de abril de 1999.

**6.4.5 Riesgo excepcional.** La génesis de esta teoría no tuvo su fuente en el derecho administrativo sino en el derecho laboral, que se presentó durante la revolución industrial a raíz del fenómeno del “maquinismo”, esto es, la introducción de la maquina en el proceso productivo y la producción en serie, lo que generó respecto de los trabajadores una situación de inseguridad física y de exposición a una serie de peligros, riesgos y contingencias, de sufrir daños físicos por el hecho de desarrollar la actividad laboral con la mediación de dichos instrumentos o maquinas.

Ello condujo a que el derecho ineludiblemente reaccionara para brindarles protección a los trabajadores en condiciones de seguridad jurídica. Así, se establecieron entonces prohibiciones para laborar, respecto de personas en condiciones de inferioridad y se impuso la obligación de indemnización al empleador respecto del trabajador que sufría daños por razón de la realización de los riesgos a los que estaba expuesto en el proceso productivo.

En ese camino la doctrina nacional distinguió dos tipos de riesgos 1. Riesgo creado y 2. Riesgo provecho. El primero, se indicó, era aquel peligro o situación de exposición a un daño que compromete la responsabilidad del empleador por los daños que soportase su trabajador y el segundo la sola producción del riesgo debió originar alguna utilidad, lucro o provecho, en consecuencia, la mera realización del riesgo o del daño no comprometía la responsabilidad en ese caso.

**6.4.5.1 Elementos del riesgo excepcional.** Es conveniente recalcar que la jurisprudencia avanzó en la aplicación de esta teoría hasta consolidar la llamada teoría del riesgo excepcional, y que en resumen explica que el riesgo debe presentarse en condiciones anormales, puesto que el riesgo para encajar dentro de una hipótesis de indemnización, debe ser excepcional y no normal, de otra forma habría riesgo pero en condiciones normales, un ejemplo del tema es el caso de los conscriptos (soldados) donde el Estado debe responder, porque se trata de una actividad obligatoria en la cual se ve obligado a proteger la integridad de estos ciudadanos y si se produce un daño con ocasión del servicio deberá resarcirse, pero al Estado le es imputable la responsabilidad por el riesgo en que colocó al administrado en el caso que se estudie, no por el daño producido en si mismo considerado, pero obviamente, para que el Estado sea responsable, debe producir el daño antijurídico.

En Colombia, la invocación de esta teoría en todo su rigor se vino a aplicar hasta en 1989 aclarándose que en algunos eventos anteriores se trajo a colación la teoría del riesgo pero a titulo de referencia y queriendo indicar que había falla del servicio. En efecto , la tesis bajo análisis fue aplicada por el Consejo de Estado<sup>21</sup> en sentencia del dos de febrero de 1984 la teoría de hecho del caso se refería a

---

<sup>21</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sentencias del 2 de febrero de 1984.

los daños causados a unos semovientes, por la conducción de energía eléctrica de alta tensión.

El fallo señaló que la teoría del riesgo excepcional se aplicaba cuando el Estado en la prestación de un servicio o en la construcción de una obra, utiliza medios o recursos que colocan al particular en una situación de riesgo excepcional que por su gravedad excede o sobrepasa la contraprestación o la carga que normalmente le corresponde por la prestación de ese servicio o por la construcción de esa obra. El rompimiento de las cargas, se señaló frente a la prestación del servicio o la construcción de la obra. En ese orden de ideas la excepcionalidad trae el rompimiento del principio de igualdad entre las cargas públicas. Además, a partir del año 1995 también las actividades peligrosas (ej. Conducción de automotores) se juzgan por responsabilidad objetiva a diferencia de la teoría que venía siendo aplicada, que era falla presunta.

**6.4.6 Análisis del fundamento Normativo, Constitucional y Legal del concepto de Daño Especial.** Se relaciona con una explicación específica del principio constitucional de igualdad ante la ley (Art.13 C.P), pilar fundamental del Estado Social de Derecho.

Particularmente el principio de igualdad ante las cargas públicas radica en que el Estado para cumplir sus fines estatales, uno de los cuales es la prestación de los servicios públicos entre otros, causa daño a un particular, que no tiene la obligación de sufrirlo. El pago de impuestos por ejemplo, es una carga pública que nos corresponde a todos los ciudadanos por igual teniendo cuenta nuestros ingresos, mientras esto se mantenga, el principio se cumple a cabalidad, pero si a un ciudadano se le impone una carga adicional o desproporcionada el principio se vislumbra vulnerado.

El principio de la igualdad ante las cargas publicas es por lo tanto el soporte y fundamento de la teoría del daño especial, de tal modo que si no se vulnera la teoría no sería aplicable a un caso en concreto, autores como Jean Rivero han llegado a señalar que este puede ser el fundamento general de toda la responsabilidad patrimonial extracontractual del estado, postura que ha generado críticas puesto que no todo daño es indemnizable, dado que siempre deben verificarse requerimientos obligatorios como que el daño debe ser cierto, anormal, especial y cuantificable.

Este principio que venimos tratando según la doctrina y la jurisprudencia tiene dos aplicaciones importantes: el daño especial y el riesgo excepcional; aplicaciones que han consolidado la evolución jurisprudencial de los regimenes de responsabilidad del Estado antes y después de la Constitución Política de 1991 (Art. 2 y 90 C.P), hacia un Estado mucho más responsable de manera objetiva, es decir sin culpa o falla.

**6.4.7 Eximentes de responsabilidad extracontractual del Estado para el caso en estudio (20 de julio de 2006).** El actor deberá probar la existencia del hecho dañoso, del daño antijurídico y del nexo causal de los anteriores. El demandado, administración, a su vez tiene la carga a lo largo del proceso, de romper el nexo causal para que de esta manera se exima de responsabilidad, es pertinente tener en cuenta para nuestro trabajo y el caso ocurrido en Pasto el 20 de Julio al cual le puede ser aplicable la teoría del daño especial. Aunque su actuación es legítima y lícita, si el Estado aspira a ser exonerado de responsabilidad debe demostrar que su actuación no fue la causa del daño producido, sino que este se debió a una causa extraña, como la fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero y el hecho exclusivo de la víctima, conceptos que han sido unificados y claramente delimitados por la doctrina y jurisprudencia nacional, que explicaremos a continuación:

**6.4.7.1 Fuerza mayor.** Se trata de un hecho irresistible e imprevisible que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causa el daño, y que exonera a la administración en todos los casos, por ejemplo los fenómenos naturales. Por el contrario el Caso Fortuito Se trata de un hecho irresistible e imprevisible que no es ajeno y es interno a la actividad o al servicio que causa el daño, no siempre exonera a la administración debido a que hace parte de las características de la actividad desarrollada la cual hace responsable en ciertos hechos como en las actividades peligrosas.

La jurisprudencia administrativa, como podemos apreciar, ha hecho una diferenciación en la aplicación de estos conceptos que normalmente las normas civiles confunden como se observa en el Art. 64 del Código Civil.

**6.4.7.2 Hecho de un tercero.** Para que esta causal prospere es necesario que se dé la causa exclusiva del daño de no ser así no tendrá lugar la liberación del demandado, sino que se estaría originando el fenómeno de concurrencia de causas las cuales dan lugar a la responsabilidad solidaria de los agresores, lo que posibilita al actor para demandar a todos o a cualquier de ellos, dándose así que si alguno de los anteriores resarce el perjuicio se subroga la acción contra los demás agresores del daño, por lo tanto no siempre se exonera al Estado pero puede resultar un menoscabo en su responsabilidad que le es provechoso puesto que como consecuencia se disminuirá la cuantía de la indemnización.

Es importante aclarar que tratándose del Daño Especial, el hecho de un Tercero sería un eximente irrelevante. Por otra parte afirmamos que algunos autores han sostenido que el hecho de un tercero debe contener las siguientes características:

- a) Ser la causa única exclusiva del daño.



- b) Que el tercero se encuentre debida y plenamente identificado o individualizado
- c) Que no exista relación de dependencia entre el tercero y el presunto agente del daño
- d) Que el hecho del tercero no haya sido provocado por el presunto responsable
- e) Que sea: resistible e imprevisible para el presunto responsable<sup>22</sup>.

**6.4.7.3 Hecho exclusivo de la víctima.** Es necesario que la culpa de la víctima cumpla ciertos requisitos, como relación de causalidad entre el hecho de la víctima y el daño generado, que la culpa de la víctima sea exclusivo del daño que padece, así que si no es exclusiva puede ocurrir una disminución en el monto a resarcir, esta culpa debe ser totalmente extraña al agente productor del daño, si fue provocado, el Estado no se eximiría en ningún momento, hay que tener en cuenta que en el hecho de la víctima no importa la modalidad de culpabilidad en la que acaeció (culpa o dolo), el nexo causal se basa únicamente en consideraciones objetivas sin mirar las condiciones subjetivas en que ocurrieron los hechos, como fueron expuestas.

Conforme a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, para que la culpa exclusiva de la víctima sirva del elemento exonerativo al Estado se requiere la concurrencia de los siguientes requerimientos:

- a) una relación de causalidad entre el hecho de la víctima y el daño. Si la culpa del afectado fue la causa única, exclusiva o determinante del daño la exoneración es total, si esa culpa no tuvo incidencia alguna en la producción del evento perjudicial aquella no se configura y si apenas fue una causa concurrente se producirá una liberación parcial (concurrencia de culpas )
- b) el hecho de la víctima debe ser extraño y no imputable al ofensor. Si el obrar de la víctima fue provocado propiciado o impulsado por el ofensor de tal manera que no sea ajeno, no se tipifica la acción de responsabilidad
- c) que el hecho de la víctima sea ilícito y culpable. esta última característica se ha explicado diciendo que tal ilicitud y culpabilidad deben ser las necesarias para que tal conducta configure un delito o cuasidelito.

Finalmente, el Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado en algunos casos donde encontramos la culpa exclusiva de la víctima como elemento exonerativo de la responsabilidad; a saber: la muerte de dos detectives del Das a manos de la guerrilla, quienes habían sido enviados a cumplir una misión de investigación a una zona de alto riesgo quienes se comportaron sin la menor discreción y ostentosamente a pesar de tratarse de funcionarios experimentados y veteranos. El Consejo de Estado consideró que no se había colocado a los detectives ante un riesgo excepcional sino que ellos estaban cumpliendo una actividad corriente dentro de sus deberes de policía judicial,

---

<sup>22</sup> RAMOS ACEVEDO, Jairo. Fundamentos de la Responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. Bogotá: Editorial Leyer, 2004. p. 124.

cuyo fin era la de investigación de un secuestro; otro caso sería el accidente ocasionado a una persona con cables de alta tensión en un edificio cuyo último piso había sido construido en forma ilegal<sup>23</sup>.

**6.4.8 El terrorismo.** El terrorismo es un fenómeno complejo y desafortunadamente “cotidiano” en el mundo de hoy, que plantea un enorme reto para los regímenes democráticos. Tratándose de un problema grave por las consecuencias devastadoras que este tipo de violencia extrema engendra en la sociedad, es lógico que todo Estado deba reaccionar con medidas jurídicas tendientes a prevenirlo, a reprimirlo y a reparar sus consecuencias. Esta reacción aparentemente lógica y simple, se enfrenta a una serie de obstáculos de diferente tipo.

Un primer problema se relaciona con el significado del concepto de “TERRORISMO” del cual no se tiene un significado universal aceptado puesto que este tiene un gran contenido de subjetividad. Nos referimos a la utilización del terrorismo para satanizar y desprestigiar al enemigo.

El terrorismo es una estrategia política que logra consecuencias de tortura, dolor el cual se lo endosan a la familia sin ninguna distinción se ensaña con víctimas inocentes padres, niños para quienes se presenta un panorama desolador.

**6.4.8.1 Tipologías de Terrorismo.** Se considera al terrorismo como una forma de violencia política dirigida contra un gobierno, un estado, un grupo, una organización social o una población que tiene la finalidad de crear un clima de intimidación que facilite los objetivos de los terroristas. Existen diferentes tipologías de terrorismos entre las cuales podemos distinguir las siguientes:

- Terrorismo vigilante: Son aquellas actividades violentas que sólo buscan sentar un precedente sin el afán de un verdadero cambio.
- Terrorismo Insurgente. Cuando las acciones terroristas buscan cambiar la estructura del poder, se defiende un territorio y las incursiones violentas se dan durante un prologado periodo de tiempo. Existen además casos de terrorismo híbrido o la conjugación de dos tipos.

Se sabe que una actividad terrorista sistemática y sostenida puede llegar a impedir el libre ejercicio de las libertades individuales, alterar el funcionamiento normal de las instituciones, dificultar el tratamiento de los asuntos públicos que compete a las autoridades elegidas o perturbar el autónomo desenvolviendo de la sociedad en su conjunto creando un caos, incertidumbre y zozobra.

---

<sup>23</sup> Ibíd.

- Terrorismo de Estado: Consiste en la utilización, por parte de un Gobierno, de métodos ilegítimos orientados a inducir el miedo dentro de una población civil determinada para alcanzar sus objetivos sociales, políticos o militares, o fomentar comportamientos que no se producirían. Dichas actuaciones se suelen justificar por la "Razón de Estado".

#### **6.4.8.2 Responsabilidad del Estado Colombiano por los daños ocasionados por actos terroristas:**

Ante los daños ocasionados por los actos terroristas y las operaciones de guerra se ha presentado una problemática en cuanto a la existencia o no de la responsabilidad del Estado. Se sabe que los sistemas de responsabilidad administrativa que han servido como instrumentos o medios para lograr la materialización de la indemnización de las víctimas de los atentados terroristas y de las operaciones o actos de guerra básicamente son tres:

En primer término, se tiene la responsabilidad que se deriva de la falla del servicio, que es una creación jurisprudencial del derecho francés incorporada a nuestra cultura jurídica obviamente en el campo del derecho público; definida como el quebrantamiento de un contenido obligacional administrativo. En segundo lugar, se encuentra la teoría del riesgo excepcional sobre el cual descansa en algunos eventos la responsabilidad patrimonial del Estado por actos terroristas. Hoy se puede aceptar como un criterio de imputación para resolver estos eventos. Por último la teoría del daño especial que es una manifestación de responsabilidad sin falta, constituye un régimen subsidiario basado en la equidad y la solidaridad, que al igual que todos los sistemas de responsabilidad estatal tiene como fundamento común o mediato el principio de la igualdad ante las cargas públicas como manifestación de la igualdad ante la ley.

Pese a lo anterior, se viene presentando una fuerte tendencia interna dentro de la sección tercera del Consejo de Estado, que está propugnado por acabar con el sistema de daño especial como fuente de responsabilidad para resolver este tipo de eventos de allí que quedaría reducido el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado; no obstante, existen contradictores frente a esta nueva tendencia en la misma sección, lo cual no ha permitido consolidar una línea jurisprudencial coherente y concretada la división de desconocimiento total o no, del régimen de daño especial<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> GIL BOTERO, Enrique. Responsabilidad extracontractual del estado. Tercera edición. Bogotá: Legis S.A., 2006. p. 195.

#### **6.4.8.3 Hechos del caso en particular 20 de julio del 2006.**

PRIMERO: El día veinte (20) de julio del presente año, siendo aproximadamente las 10:15 P.M., en inmediaciones de la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES –DIAN- de esta ciudad, ubicado en la Calle 17 No. 24-35, se presentaron víctimas de un atentado a través de un artefacto explosivo dirigido a ese edificio estatal.

SEGUNDO: Se recuerda que en dicha fecha especial de Independencia Nacional, las milicias urbanas de la guerrilla, desataron una oleada terrorista en distintos lugares de la ciudad de San Juan de Pasto, a través de diferentes cargas explosivas que fueron detonadas en altas horas de la noche (SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL Y DIAN), y otras que fueron desactivadas a tiempo como en INGEOMINAS Y ALCALDIA MUNICIPAL.

TERCERO: Lamentablemente, al margen de la zozobra generada, hubo consecuencias funestas en ese fatídico día, como las lesiones propinadas en la humanidad de las víctimas y la muerte de alguna de las mismas, en momentos cuando se dirigían a sus residencias en esta ciudad, después de haber asistido al velorio de un conocido suyo y desplazarse en inmediaciones de la DIAN.

CUARTO: Una vez ocurrida la detonación del artefacto explosivo, la víctima fue asistida y conducida por la ambulancia hasta la antigua clínica San Juan de Pasto donde le prestaron los primeros auxilios, e inmediatamente fue remitido a la fundación Hospital San Pedro de esta ciudad, lugar en donde a consecuencia de sus múltiples y delicadas lesiones, fue sometido a una cirugía en la que le fueron amputadas sus dos (2) extremidades inferiores. Posterior a esta cirugía fue llevado a la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) de la Fundación Hospital San Pedro.

QUINTO: En dicha entidad permaneció en la UNIDAD DE CUIDADOS INTENSIVOS –UCI- por espacio de cinco (5) días, en donde se auguraban pocas esperanzas de vida, pues se había desangrado casi en un noventa por ciento (90%).

SEXTO: Mientras permaneció hospitalizado, el día cuatro (4) de agosto, fue valorado por el Dr. ALVARO HERNANDEZ ZAMBRANO Médico Legista, quien en dictamen No. 2006C-06030503283 determinó una incapacidad médico legal definitiva de NOVENTA (90) días, secuelas médico legales: 1. DEFORMIDAD FISICA DE CARÁCTER PERMANENTE; 2. PERTURBACION PSIQUICA DE CARÁCTER PERMANENTE; 3. PERDIDA ANATOMICA DEL ORGANO DE LA LOCOMOCION DE CARÁCTER PERMANENTE).

SEPTIMO: A parte de las secuelas descritas en el hecho anterior, también presenta DETERIORO AUDITIVO BINAURAL – TRANSTORNO MENOR DEL

HUMOR, a causa del fuerte estallido, debiendo someterse a una cirugía, cuyos resultados son inciertos.

OCTAVO: Vale la pena resaltar, que sus deficiencias aunadas a sus discapacidades y minusvalías se traduce en un enorme perjuicio en su vida.

NOVENO: Corolario de lo anterior, con respecto a la DISCAPACIDAD, presenta una enorme restricción en la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano producida por una deficiencia, presentando insuficiencias en el desempeño y comportamiento en actividades normales y/o rutinarias.

Las anteriores insuficiencias permanecerán en el tiempo, siendo de carácter irreversible, reflejando alteraciones a nivel personal.

En síntesis, las DEFICIENCIAS referidas generan discapacidad en sus actividades laborales, familiares, sociales y recreativas.

DECIMO: Es menester comentar, que la víctima recibe la oportuna colaboración de la Red de Solidaridad Social, materializada en cuanto al apoyo económico como víctima de artefacto explosivo producto de los conflictos internos de nuestro país. Pero se debe tener en cuenta que el problema no se soluciona con una prótesis o una ayuda económica ya que a la víctima le será más difícil sobrevivir por sus limitaciones.

**6.4.8.4 Para las víctimas de un atentado terrorista la irresponsabilidad del Estado termina convirtiéndose en una pesadilla para el núcleo familiar.** Con ocasión de los hechos comentados, las heridas ocasionadas y las secuelas que ellas han dejado, no solamente han afectado psicológica y moralmente a la víctima, sino que también, y como es lógico, la situación mencionada ha afectado emocional y moralmente a la familia que con el dolor propio de quienes ven a un ser amado atravesar por estas calamidades, no es fácil soportar ver los obstáculos que se presentan para poder realizar una actividad tan simple como es levantarse, son meses, años de ejercicio, terapia física y psicológica. Es un duelo al que no se acostumbra por la inmensa tristeza que causa el comprender que su ser amado ya no puede hacer lo mismo. El dolor irreversible que causa un acto terrorista no solo mutila a una persona sino que destruye a una familia. La tortura que genera ver como la crueldad de la guerra se ensaña con víctimas inocentes es complejo, nadie lo entiende hasta que no lo vive.

Los ataques perpetrados el día veinte (20) de julio de dos mil seis (2006), particularmente dirigidos contra las instalaciones de la DIAN, iban destinados a destruir una infraestructura que representa al Estado Colombiano en la ciudad de

Pasto, y que se encuentra cerca de un CENTRO DE ATENCION INMEDIATA- como lo es el CAI DE SAN AGUSTIN.

Los actos violentos cometidos por terceros, no fueron dirigidos indiscriminadamente contra la población, con el fin de sembrar pánico y desconcierto social, sino contra un objetivo estatal específico, claramente identificable como objetivo para los grupos al margen de la ley (INSTALACIONES DE LA DIAN, INSTALACIONES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL, y los detonantes que fueron desactivados y que iban dirigidos contra INGEOMINAS y LA ALCALDIA MUNICIPAL). Es decir, el atentado no fue indiscriminado, fue selectivo.

Ante el auge que tuvo la actividad narcoterrorista, la corporación se vio avocada a precisar que el Estado debe resarcir los daños causados a víctimas inocentes en los atentados ocasionados por los terroristas, a condición de que se encuentre debidamente probado que la acción criminal de que se trate estuvo directamente encaminada contra alguna de las más altas autoridades públicas, una sede castrense oficial o un centro de comunicaciones al servicio de la administración; así lo dejó establecido en sentencia de septiembre 23 de 1994 (Exp. No. 8577, actor: Justo Vicente Cuervo Londoño), en la que con ponencia del consejero, doctor JULIO CESAR URIBE ACOSTA, expresó:

Ahora bien, si en ese enfrentamiento propiciado por los terroristas contra la organización estatal, son sacrificados ciudadanos inocentes, y sí se evidencia que el objeto directo de la agresión fue un establecimiento militar del gobierno, un centro de comunicaciones, al servicio del mismo, o un personaje representativo de la cúpula administrativa, etc., se impone concluir que en medio de la lucha por el poder se ha sacrificado un inocente y, por lo mismo, los damnificados no tienen por qué soportar solos el daño causado. En la ley 104 de 1993, el legislador dotó al Estado colombiano de instrumentos orientados a asegurar la vigencia del Estado Social de Derecho, y a garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales, reconocidos en la Constitución de 1991. Por ello, en su título II, y bajo el rubro “atención a las víctimas de atentados terroristas” se precisa, en su artículo 18, que son “víctimas” “...aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población. Luego, en el artículo 19, pone en marcha la responsabilidad por daño especial, al disponer que las víctimas de actos terroristas “recibirán asistencia humanitaria, entendiéndose por tal la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que hayan sido menoscabadas por la acción terrorista...”. La filosofía jurídica que informa la anterior normatividad se alimenta de la que es esencia y vida en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades. En el caso según examine el daño resulta

antijurídico, porque un grupo de personas, o una sola de éstas, no tiene por qué soportar los daños que se generan con motivo de la defensa del orden institucional, frente a las fuerzas de la subversión. El actuar de la administración, en estos casos, es lícito, pero ello no la libera del deber jurídico de indemnizar los daños que cause con tal motivo”. Noviembre 3 de 1994. Magistrado Ponente: doctor JUAN DE DIOS MONTES.

Como se ha dicho, a las autoridades públicas no puede exigírseles lo imposible, como adoptar medidas fuera de su alcance, en cuanto a recursos económicos se refiere, para repeler la acción de mentes desquiciadas y criminales; con las limitantes que tiene la administración en países como el nuestro, no se puede pedir que para cada ciudadano o frente a cada bien que pudiera resultar vulnerado, se disponga de un agente policial o vigilancia especial con el objeto de contrarrestar los atentados de la delincuencia organizada, so pena de resultar comprometida la responsabilidad patrimonial de la administración. Como bien lo anota el agente del Ministerio Público en su vista de fondo de la primera instancia, el Consejo de Estado ha venido pronunciándose sobre la materia en la forma que se dejó anotada, como lo hizo en la sentencia del 11 de octubre de 1990, exp. No. 5737, con ponencia del doctor GUSTAVO DE GREIFF RESTREPO<sup>25</sup>.

**6.4.8.5 Responsabilidad del Estado frente a estos actos terroristas.** *“Aquella puede ser imputada, siempre y cuando el atentado haya sido dirigido contra un establecimiento oficial, o contra una personalidad representativa de la administración, o contra una guarnición militar o policiva, o en fin, contra un objetivo que de cualquier forma represente al Estado o a un Estado extranjero...”*<sup>26</sup>.

Ante la inminencia de los atentados terroristas, y tratándose de una fiesta de independencia nacional, las entidades de Derecho Público mencionadas y contra las cuales se dirigieron los artefactos explosivos, en los que dejaron un herido de gravedad y un muerto, así como destrucciones materiales, y que, según organismos de inteligencia del Estado, provienen de células urbanas de la guerrilla, no se contó con la idónea protección, ni existió especial vigilancia en dichas instalaciones por parte de las autoridades, situación que conllevó a que con mayor facilidad estos grupos al margen de la ley operaran desatando las consecuencias descritas. En casos especiales de agitación, se debe redoblar la vigilancia en aquellos lugares de mayor riesgo dentro del perímetro urbano de la ciudad y, en especial, en ciertas fechas como la de Independencia, en el que generalmente y cada año suelen presentarse ataques subversivos, que a todas luces ameritan una presencia especial de la Policía Nacional, o un operativo

---

<sup>25</sup> Sentencia de septiembre 23 de 1994 (Exp. No. 8577 actor Justo Vicente Cuervo Londoño).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros, Sentencia: Noviembre 7 de 2002, referencia: Expediente 14123.

especial. Es por ello que al día siguiente, es decir, el día veintiuno (21) de julio de dos mil seis (2006), debido a esta situación las autoridades realizaron un consejo especial de seguridad en el que se determinó intensificar los operativos de vigilancia en los diferentes sectores de Pasto, pero desafortunadamente fue una reacción posterior.

Es cierto que en los términos del artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra y bienes, y que a partir de este texto se fundamenta la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes, pues la determinación de la falla que se presenta en el cumplimiento de tal obligación depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos, así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que nadie es obligado a lo imposible.

Así lo ha reconocido en varias oportunidades esta sala, y al efecto puede citarse la sentencia del 7 de diciembre de 1977, en donde se dijo: Hay responsabilidad en los casos en que la falta o falla de la administración es el resultado de omisiones, actuaciones, extralimitaciones en los servicios que el Estado está en capacidad de prestar a los asociados, mas no en los casos en que la falta tiene su causa en la imposibilidad absoluta por parte de los entes estatales de prestar un determinado servicio<sup>27</sup>.

Así el Estado no hubiere cometido falla alguna en todo lo que sucedió, y hubiese actuado con plena legitimidad, en todo caso debe responder administrativamente por presentarse un rompimiento del equilibrio en la distribución de las cargas públicas.

La responsabilidad está constituida bajo una exigibilidad en la que debe responder como fundamento de culpabilidad y en una sanción como deber y obligación

**6.4.8.6 Es necesario presentar lo que la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido en torno a la responsabilidad de la Administración en relación con atentados terroristas, con fundamento en algunos de los regímenes de responsabilidad.** En eventos en los que el Estado puede verse comprometido con ocasión de los daños sufridos por los ciudadanos como consecuencia de estos atentados.

---

<sup>27</sup> Exp. No. 1534, actor: Flota La Macarena, Anales, segundo semestre 1977, pág. 605.



En lo que concierne a la responsabilidad por falla, El Consejo De Estado, En Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, Bogotá, D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil dos (2002) a establecido que:

“RESPONSABILIDAD POR FALLA cuando el daño se produce como consecuencia de la omisión del Estado en la prestación de los servicios de protección y vigilancia, es decir, cuando la imputación se refiere a la actuación falante o irregular de la Administración por su actuar omisivo, al no utilizar todos los medios que a su alcance tenía con conocimiento previo (previsible) para repeler, evitar o atenuar el hecho dañoso del tercero. Para determinar si la conducta del Estado fue anómala o irregular, por acción o por omisión, frente al hecho dañoso perpetrado por el tercero debe analizarse si para la Administración y para las autoridades era previsible que se desencadenara el acto terrorista. Este aspecto constituye uno de los puntos más importantes a analizar dentro de este régimen, pues no es la previsión de la generalidad de los hechos (estado de anormalidad del orden público) sino de aquellas situaciones que no dejan casi margen para la duda, es decir, las que sobrepasan la situación de violencia ordinaria vivida, a título de ejemplo: región en la que se ha declarado turbado el orden público, paro de transportes, revueltas masivas callejeras, población bajo toque de queda, amenaza de toma subversiva anunciada a una población esto en cuanto hace a los conglomerados sociales; amenazas o atentados previos contra la vida en cuanto hace a las personas individualmente consideradas, etc. Queda claro entonces que la sola circunstancia de que el afectado no haya solicitado protección previa especial no siempre será causal que permita exonerar a la administración de su deber de protección y vigilancia sino dependiendo del caso particular pueden existir otras circunstancias indicadoras que permitieran a las autoridades entender que se cometería un acto terrorista

En el presente caso el Consejo de Estado ha señalado que a pesar de que la entidad (Ministerio de Defensa Nacional), instauró medidas dirigidas a la protección del Centro Comercial de Bocagrande y a la ciudadanía en general, a través de la realización de patrullajes, revisión de personas etc, omitió otras de suma importancia, lo que generó una obligación administrativa, constitutiva de la falla en el servicio.

En Sentencia de 23 de septiembre de 1994, exp: 7577, El Consejo De Estado, propone acerca de la responsabilidad por el riesgo excepcional lo siguiente:

“RESPONSABILIDAD POR RIESGO EXCEPCIONAL cuando en un actuar legítimo la autoridad coloca en riesgo a unas personas en aras de proteger a la comunidad. La Sala ha precisado que los elementos estructurales de esta forma de responsabilidad son: “Un riesgo de naturaleza excepcional para los administrados que aparece por la amenaza potencial contra los instrumentos de acción del Estado - instrumentales, humanos y de actividad - en época de desórdenes públicos provenientes y propiciados por terceros que luchan contra el mismo Estado y que se concreta con el ataque real de esos

instrumentos y la consecuencia refleja en los administrados (personas o bienes), que quebranta la igualdad frente a las cargas públicas. El daño a bienes protegidos por el derecho. El nexo de causalidad, entre el daño y la conducta de riesgo creada por el Estado, con eficiencia de producir aquel. La responsabilidad patrimonial del Estado se ve comprometida cuando en ejercicio de sus actividades y obrando dentro del marco de las disposiciones legales, utiliza recursos o medios que colocan a los particulares o a sus bienes en situación de quedar expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional; éste dada su gravedad excede las cargas normales que deben soportar los particulares como contrapartida de las ventajas que resulta de la existencia de dicho servicio público. La Sala no desconoce que el daño en sí mismo considerado no lo produjo el Estado, sino un tercero, pero si advierte que para su producción el mencionado riesgo sí fue eficiente en el apareamiento del mismo”.

También ha determinado la Sala la imputabilidad al Estado por los daños sufridos por quienes son sometidos a la exposición a un riesgo de naturaleza excepcional, creado por la administración en cumplimiento del deber constitucional y legal de proteger a la comunidad en general. Ha dicho la Sala:

“En otros eventos...la imputabilidad surge de la creación de un riesgo, que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general. No se trata aquí, entonces, de la existencia de una acción u omisión reprochable de la administración, sino de la producción de un daño que, si bien es causado por un tercero, surge por la realización de un riesgo excepcional, creado conscientemente por ésta, en cumplimiento de sus funciones. Y es la excepcionalidad del riesgo lo que hace evidente la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y posibilita el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado”

En este caso se declarará la responsabilidad patrimonial de la entidad Estatal demandada por los perjuicios materiales sufridos por el señor ANDRÉS HERNANDO HOYOS MARÍN, por cuanto aparece demostrado en el proceso que el demandante sufrió un daño antijurídico como consecuencia de la materialización de un riesgo creado por el Estado

Para el caso el daño es imputable al Estado, a título de riesgo excepcional, porque el ataque estuvo dirigido contra el comando de la Policía.

La Honorable Corporación anteriormente expuesta en Sentencia de 3 de mayo del 2007, Exp. 16.696, declaro la responsabilidad de la administración con fundamento en un régimen de daño especial, de acuerdo en las siguientes consideraciones:

“Luego de que una menor de edad resultara gravemente lesionada por las esquirlas de una granada de fragmentación arrojada por delincuentes que pretendían evadir la acción de la Fuerza Pública, pues el daño causado, según dijo, resultaba desproporcionado en relación con las cargas que normalmente deben asumir los demás ciudadanos, sin que hubiere lugar a contraponer el argumento del hecho de un tercero o de la causa extraña, ya que un análisis funcional de lo ocurrido exigía situar el lanzamiento de la granada, por parte del sujeto al margen de la ley, dentro de la acción de persecución y enfrentamiento de la delincuencia realizada por los agentes de la Policía Nacional, es decir, dentro del funcionamiento del servicio.

De conformidad con el análisis de las providencias transcritas resulta claro que, en algunas ocasiones, la Sala ha declarado la responsabilidad del Estado con fundamento en el incumplimiento de un deber legal de protección; en otras, ha concluido que si los daños causados contra ciudadanos inocentes son el resultado de un ataque terrorista dirigido contra un destacamento militar del gobierno, un centro de comunicaciones al servicio del mismo o un personaje representativo de la cúpula administrativa, éstos no tienen por qué soportar solos el daño causado, mientras que en otras oportunidades ha señalado que, cuando a pesar de la legitimidad y legalidad de la actuación del Estado, resultan sacrificados algunos miembros de la colectividad, tal situación denota un claro desequilibrio en las cargas que no tienen el deber de soportar los administrados.”

#### **6.4.9. Proyecto de fallo que concede las pretensiones del demandado sobre el caso concreto 20 de julio del 2006.**

**Proceso No. :** 2008 – 0244

**Juez Primero:** Carlos Rodríguez

**Actor:** Arsenio Vallejo

**Demandado:** Nación – Ministerio de defensa – Policía Nacional-DIAN

**Acción:** Reparación directa

#### **Consideraciones**

Del análisis realizado sobre la valoración integral de las pruebas y con fundamento en el art. 187 del Código de Procedimiento Civil, no queda lugar a duda alguna de que se trató de un acto terrorista perpetrado para desestabilizar las instituciones mediante la creación de pánico en la sociedad civil y que escogió como forma de manifestación concreta el ataque a la instalación de la DIAN entre otras.

En este sentido se encuentra dentro del expediente:

- Informe de la Directora del Sistema Municipal de Prevención de Desastres donde se consigna información acerca del atentado terrorista.

- Informe de grupo antiexplosivos que para el día 20 de julio de 2006 se desactivaron artefactos explosivos con indicación de los lugares Gubernamentales en donde fueron colocados, manifestando que revisados los archivos y el libro e anotaciones del grupo antiexplosivos del 2006 se registran detonaciones de artefactos explosivos en calle 17 entre carreras 24 Y 25, en las instalaciones de INGEOMINAS, en los baños públicos de la Alcaldía de Pasto dejando dos víctimas.
- Informe de la seccional de inteligencia Policial Nariño - elaborado por el Jefe Seccional de Inteligencia Policía Nacional Mayor Aníbal Martínez-, en donde se consignó, que el 20/07/06, siendo las 22:20 horas un artefacto explosivo de mediano poder fue detonado contra las instalaciones de la DIAN, dejando dos víctimas.
- Informe de las anotaciones en el libro destinado para radicación de los diferente servicios realizado por el grupo Antiexplosivos SIJIN DENAR, que inicia como se transcribe a continuación “para dejar constancia de los casos que se conocieron durante la noche y madrugada del día 20 y 21 de julio del 2006; a la 23:30 aproximadamente hizo detonación un artefacto explosivo el cual causo graves heridas a dos personas, se desactivaron artefactos explosivos en INGEOMINAS, frete a las instalaciones del FER, instalaciones de la Alcaldía los casos fueron atendidos sin novedad por nuestro personal”
- Según informe técnico médico legal de lesiones no fatales practicado al señor ARCENIO VALLEJO, se informa que sufrió heridas por artefacto explosivo en la calle en el barrio Centro de Pasto, recibe atención médica para tratamiento de heridas múltiples por artefacto explosivo con amputación traumática de miembros inferiores, incapacidad definitiva.

La valoración en conjunto de los diferentes informes elaborados por la Oficina para la Prevención de Desastres, y por distintas instancias de la Policía, comprueban que el atentado del 20 de julio de 2006 estuvo dirigido contra las instalaciones de la DIAN.

Así mismo, la circunstancia de que se hayan producido diferentes detonaciones de artefactos explosivos en entidades Estatales, como lo expresa el informe y el resumen de información de la SIJIN- resulta un indicio contundente sobre las intenciones de los autores del hecho, pues demuestra que su objetivo es dañar.

Igualmente, la fecha en la que se dio el atentado es indicativo de que el objetivo del ataque era en concreto contra una entidad Estatal

Conclusión de todo lo anterior, es que, en la búsqueda de los contenidos materiales de justicia, de acuerdo con valores y principios consagrados en la Constitución Política que tiene como epicentro de la misma al ser humano,

considera que en el caso de actos terroristas en los que el objetivo del ataque es el Estado, debe aplicarse el título de imputación del daño especial para definir así la responsabilidad de la administración pública.

Respecto de este título de imputación, el Consejo de Estado se ha pronunciado, mediante sentencia del tres de mayo de 2007, cuyos términos reitera para el caso así:

Régimen de responsabilidad aplicable

“En el presente caso la responsabilidad deviene, como se manifestó en la sentencia recurrida, de la aplicación de la teoría del daño especial, régimen de responsabilidad que pone acento en el daño sufrido por la víctima, la cual debe ser preservada frente al perjuicio no buscado, no querido, ni tampoco merecido<sup>28</sup>. Esta teoría, con fuerte basamento en la equidad, la igualdad y la solidaridad, se enmarca dentro de los factores objetivos con los que se ha enriquecido el catálogo de títulos de imputación al Estado<sup>29</sup>.

El daño especial ha sido entendido como un título de imputación de aplicación excepcional, que parte de la imposibilidad de resarcir un daño claramente antijurídico con fundamento en un régimen subjetivo de responsabilidad. En este sentido, resulta valiosa la referencia que nos aporta la jurisprudencia de esta corporación al decir:

“Esta teoría se aplica de manera excepcional y por equidad, precisamente porque es subsidiaria, de modo que ha de recurrirse a ella tan sólo en eventos en los que el caso concreto examinado no logre su encasillamiento dentro de los otros regímenes de responsabilidad y se aprecie por el sentenciador que esa ausencia de tipicidad, si así puede decirse, comporta vulneración injustificada del principio de equidad.”<sup>30</sup>

“La igualdad, y como se antepuso, su manifestación en el equilibrio ante 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.

“Esta reparación igualitaria, en cuanto responsabilidad del Estado, es reforzada en su razón de ser por la solidaridad, valor que debe animar el actuar del Estado colombiano, no sólo por su calidad de Social –y por ende

---

<sup>28</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón, curso de derecho Administrativo, t. II, ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 369.

<sup>29</sup> Lo expuesto es soportado por los aportes que numerosos autores han realizado al tema de la responsabilidad, de los que constituye un buen ejemplo el tratadista Vázquez Ferreyra.

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, expediente No. 4655, C.p. Dr. Antonio José Irisarri Restrepo, en Extractos de Jurisprudencia del consejo de Estado, primer trimestre de 1989, Tomo III, Publicaciones Caja Agraria, Bogotá, p. 249 y 250.

redistributivo-, sino además porque el constituyente ratificó este carácter al consagrar en el art. 1º a la solidaridad como uno de los valores fundantes del Estado, lo que ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Al respecto ha consagrado:

“Los actos dañinos derivados del uso de la fuerza legítima, son indemnizados bajo dos fundamentos, a saber, uno el de la solidaridad nacional según el cual el Estado Social de Derecho debe asumir las cargas generales que incumben a su misión, tal el evento de lesiones personales o daños materiales infringidos con el objeto de reprimir una revuelta, o por causa de esta. Otro, el deber de asumir los riesgos inherentes a los medios empleados particularmente en sus actividades peligrosas o riesgosas.”<sup>31</sup>

“En armonía con lo manifestado por el Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha entendido que la solidaridad dentro del Estado Social de Derecho es simplemente un medio para dar aplicación real a uno de los valores fundacionales del Estado moderno: la justicia material, principio sobre el cual la Corte Constitucional refirió:

“El principio de justicia material o verdaderamente eficaz se opone a la aplicación formal y mecánica de la ley en la definición de una determinada situación jurídica. Exige, por el contrario, una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión y por la persona que es su destinataria, bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales.

“Dicho principio es de obligatoria observancia en las actuaciones administrativas, pues la función de aplicar el derecho en un caso concreto no es misión exclusiva del Juez, sino también de la administración cuando define situaciones jurídicas o actúa sus pretensiones frente a un particular en desarrollo de las competencias y prerrogativas que le son propias.”<sup>32</sup>

De conformidad con la recopilación Jurisprudencial se puede establecer que la idea de que la justicia material busca la aplicación efectiva de principios y valores constitucionales; y, que es la misión del juez, entre otros, velar por su efectiva materialización. Igualmente podemos observar que con la teoría del daño especial se obtiene resultados satisfactorios haciendo partícipe a la equidad para equilibrar las cargas públicas y de esta manera no vulnerar el principio de igualdad

Por lo que queda dicho, utilizar el daño especial como criterio de imputación en el presente caso implica la realización de un análisis que, acorde con el art. 90 Const., tome como punto de partida el daño antijurídico que sufrieron los

---

<sup>31</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, rad. 8490, 27 de enero de 2000, C.p. Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>32</sup> Sentencia T-429 de 1994 M.p. Antonio Barrera Carbonell

demandantes; que se asuma que el daño causado, desde un punto de vista jurídico y no simplemente de las leyes causales de la naturaleza, se debe entender como fruto de la actividad lícita del Estado; y, que, por consiguiente, concluya que es tarea del Estado, con fundamento en el principio de solidaridad interpretado dentro del contexto del Estado Social de Derecho, equilibrar nuevamente las cargas que, como fruto de su actividad, soporta en forma excesiva uno de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad.

### **FALLO:**

**DECLARASE** a la Nación –Ministerio de Defensa, Policía Nacional- Unidad Administrativa Especiales Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ( DIAN)- patrimonialmente responsable por , por los daños ocasionados al señor Arsenio Vallejo, ocurrida el 20 de julio de 2006, en la ciudad de Pasto

Para el presente caso como podemos observar después del análisis realizado a cada uno de los regímenes de responsabilidad extracontractual.

La falla en la prestación del servicio no se encuentra acreditada respecto de la entidad demandada puesto que el hecho debe ser imputable a título de acción u omisión existiendo un nexo de causalidad entre el daño y la falla.

Tampoco resulta comprometida la responsabilidad de la administración con fundamentos en un régimen de alto riesgo excepcional, esto es cuando la conducta desarrollada por el Estado, en desarrollo de sus funciones genera un riesgo a unas personas, excediendo las cargas que se deben soportar normalmente por los administrados, derivado de la prestación de un servicio.

Configurándose así como ya lo hemos visto el régimen de responsabilidad objetiva por daño especial, esto es cuando la conducta desarrollada por la autoridad pública es lícita, regular, ajustada al ordenamiento jurídico, pero que sin embargo ha causado un daño en cumplimiento de sus deberes, surgiendo la obligación del Estado de reparar los perjuicios causados bajo el entendido de que se ha presentado un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas en cuanto una o varias personas en particular han sufrido un detrimento en aras del interés común o colectivo, que es lo que determina la inspiración en este evento, pues en los hechos que originaron este proceso existe la intervención o participación de un ente representativo del Estado, si se tiene en cuenta que el señor Arsenio Vallejo, fue herido por un artefacto explosivo dirigido contra las instalaciones de la DIAN característica de ser anormal y excepcional, es decir un daño antijurídico que el demandante no tiene la obligación de soportar, en cuanto le impuso una carga claramente desigual respecto de la que asumen normalmente los ciudadanos como consecuencia de la actividad que cumple el Estado .

## 7. DISEÑO METODOLOGICO

Los aspectos metodológicos girarán en torno al desarrollo de los objetivos dispuestos en esta investigación de manera que el tipo de investigación será Analítica por cuanto se examinara la teoría del daño especial y su aplicabilidad por el legislador al momento de fallar un asunto determinado.

\* Tipo de estudio: paradigma: cualitativo. Enfoque: histórico-hermenéutico. Tipo: descriptivo.

\* Población de estudio: nuestro circulo de investigación se realizara en el Municipio de San Juan de Pasto, específicamente en las personas víctima del acto terrorista.

\* Herramientas metodológicas: revisión documental, de la Jurisprudencia del Consejo de Estado en casos de actos terroristas.

La recolección de datos de esta investigación se practicará mediante la técnica de revisión documental porque se trata de estudiar la jurisprudencial de las altas cortes en cuanto a la responsabilidad extracontractual del Estado en la aplicación de teorías por ataques terroristas.

Las etapas para alcanzar los objetivos será el estudio de la jurisprudencia y doctrina en tono a la aplicabilidad de las teorías de daño especial, obteniendo como resultado el actual proceso.



## 8. CONCLUSIONES

Es claro que el cimiento de toda la responsabilidad estatal está constituido claramente por el daño antijurídico, el cual no es más que la clara expresión del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley y las cargas públicas, manifestación por excelencia de los principios constitucionales de solidaridad e igualdad consagrados en nuestra Constitución Política en los Artículos 1 y 13 respectivamente.

La teoría del daño especial tiene su sustento en el principio de igualdad, de tal forma que cuando la administración encause una acción legítima y esta vulnere este principio, la misma deberá resarcir el equilibrio alterado. Por el contrario, la administración no está obligada a resarcir los daños si demuestra que estos se enmarcan dentro de aquellos perjuicios que todo asociado esta en deber de soportar, al hacer parte de aquellas actuaciones legítimas del Estado que buscan el bienestar colectivo, cuando quiera que “la víctima” no pueda probar que el perjuicio tiene la implicación de antijurídico.

El daño especial constituye una clase de responsabilidad de la administración sin que se presente falla de un determinado servicio, en estos eventos el Estado está obligado a indemnizar al asociado ya que de su parte causó el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas. En ese orden de ideas, para que el Estado sea declarado jurídicamente responsable debe existir una omisión o acción lícita de la administración, que en todo caso debe estar conforme a derecho, y existir además un daño grave y desproporcionado causado al administrado; concurrentemente debe existir una relación de causalidad entre la producción del daño y la actuación de la administración.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado aun no ha fijado una posición concreta sobre el alcance del concepto de daño especial, mas aún cuando no hay existe norma o doctrina que señale con claridad el umbral de aquellas cargas legítimas que el administrado está en el deber de soportar. Con todo nunca serán convergentes la responsabilidad por daño especial y la basada en el riesgo excepcional, puesto que su aplicación resulta de fundamentos diferentes.

Dentro de la jurisprudencia del Consejo de Estado aún no existe una línea conceptual que trace la ruta para los fallos en materia de responsabilidad del Estado por actos terroristas, ya que en algunos casos se adopta la tesis del daño especial, en otros la tesis del riesgo excepcional, y en algunos eventos incluso, esta corporación resuelve que no existe responsabilidad del Estado pese a encontrarse en situaciones similares a las falladas fundamentando la teoría del riesgo.

Para el caso concreto de la ocurrencia de actos terroristas habrá responsabilidad del Estado cuando quiera que este tipo de ataques se dirijan contra elementos representativos del mismo como lo son la sedes de organismos gubernamentales, y que además dichos actos hubiesen podido ser resistidos o previstos, máxime si se considera que el orden público de nuestro país por aquel periodo (año 2006) se encontraba alterado, siendo el actuar omisivo del Estado concurrente para que el hecho sucediera, generando un desequilibrio en el principio de igualdad frente a las cargas que comúnmente el administrado esta en deber de soportar.

Como consecuencia de lo expuesto, es plenamente viable que el fallador en aplicación de la teoría del daño especial pueda resolver el declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de los daños generados a un civil con ocasión al atentado terrorista ocurrido el día 20 de Julio de 2006 en la ciudad de Pasto.

## BIBLIOGRAFIA

ALDANA DUQUE, Hernán Guillermo. “la responsabilidad objetiva de la administración pública en Colombia”

DARCY, Gilles. La Responsabilité de La administration. Paris: Dalloz, 1996, 300 p.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNANDEZ, Toma-Ramón. Curso de derecho Administrativo, t. II, ed. Civistas, Madrid: 1999, 500 p.

GIL BOTERO, Enrique. Responsabilidad extracontractual del Estado III edición. Bogotá: Legis S.A, 2006.

HERNANDEZ ENRIQUEZ, Alier Eduardo. Responsabilidad extracontractual del Estado, Análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Bogotá: Ediciones nueva jurídica, 2007.

LEGUINA VILLA, Jesús. La responsabilidad civil de la administración pública, 2º ed. Madrid: Tecnos, 1983.

RAMOS ACEVEDO, Jairo. Fundamentos de la Responsabilidad Extracontractual de la administración pública. Bogotá: Leyer, 2004.

RODRIGUEZ R, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano Décima Tercera Edición. Bogotá: Temis, 2002.

ROUGEVIN-BAVILLE, Michel. La Responsabilité Administrative. Paris: Hachette, 1992.

SAABEDRA BECERRA, Ramiro. La responsabilidad extracontractual de la administración pública Tercera reimpresión. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez Ltda, 2005.