

Responsabilidad del Estado por actos terroristas
State Responsibility For Terrorist Acts

Deibis José Aguilar Pinto¹
Isabel Cristina Arango Tobón²

Corporación Universitaria Remington
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Especialización en Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado
2025

¹ Estudiante de la Especialización de responsabilidad contractual y extracontractual del estado. Correo: deibis.aguilar.8478@miremington.edu.co

² Administradora de Empresas de la Corporación Universitaria Unisangil de San Gil (Santander), Abogada de la Uniremington, estudiante de la Especialización de responsabilidad contractual y extracontractual del estado Correo: isabel.arango.6717@miremington.edu.co

Resumen

La responsabilidad del Estado en Colombia ha sido un tema ampliamente debatido en la doctrina y la jurisprudencia, especialmente cuando se trata de actos terroristas perpetrados por grupos armados al margen de la ley, el artículo 90 de la Constitución Política establece con toda claridad la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos. El objetivo es identificar las causas que generan responsabilidad estatal frente a los actos terroristas, con base en el estudio de casos emblemáticos resueltos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. La metodología utilizada corresponde a un análisis documental y jurisprudencial, orientado a revisar los criterios que las altas cortes han consolidado en torno a la responsabilidad objetiva y subjetiva del Estado, finalmente, se exponen conclusiones críticas que permiten comprender el alcance de la obligación estatal de proteger a los ciudadanos en contextos de violencia armada y terrorismo.

Palabras clave: responsabilidad del Estado, actos terroristas, daño antijurídico, reparación.

Abstract

The responsibility of the State in Colombia has been a widely debated issue in doctrine and jurisprudence, especially when it comes to terrorist acts perpetrated by armed groups operating outside the law. Article 90 of the Constitution clearly establishes the State's financial responsibility for unlawful damages. The objective is to identify the causes that generate state responsibility for terrorist acts, based on the study of emblematic cases resolved by the Council of State and the Constitutional Court. The methodology used consists of a documentary and jurisprudential analysis aimed at reviewing the criteria that the high courts have established regarding the objective and subjective liability of the State. Finally, critical conclusions are presented that allow for an understanding of the scope of the State's obligation to protect citizens in contexts of armed violence and terrorism.

Key words: State responsibility, terrorist acts, unlawful damage, reparation.

Introducción

Los actos terroristas han marcado de manera trágica la historia reciente de Colombia, dejando a su paso un sinnúmero de víctimas civiles, así como profundas afectaciones al orden público y a la institucionalidad, frente a este escenario, surge el interrogante sobre los límites de la responsabilidad del Estado cuando, pese a la existencia de deberes de protección, ocurren daños derivados de acciones violentas perpetradas por terceros.

El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas, esta disposición, enmarcada dentro del modelo de Estado Social de Derecho, reconoce el deber estatal de garantizar los derechos fundamentales de la población, sin embargo, en el contexto del terrorismo, donde confluyen factores de violencia armada, asimetría bélica y amenazas imprevisibles, la determinación de dicha responsabilidad plantea múltiples retos jurídicos.

El problema de investigación se concreta en la siguiente pregunta: ¿Cuándo debe responder el Estado colombiano por actos terroristas cometidos por grupos armados al margen de la ley, en los que resultan afectados los derechos de la población civil?

El objetivo general de este artículo es identificar los criterios que configuran la responsabilidad estatal por actos terroristas, a partir del análisis del daño antijurídico y la imputación al Estado por acción u omisión. Como objetivos específicos, se plantean: (i) analizar las causas que determinan la responsabilidad estatal frente a actos terroristas; y (ii) examinar la responsabilidad por daños antijurídicos causados a la población civil en el marco de estos eventos.

La justificación de esta investigación se encuentra en la necesidad de ofrecer claridad doctrinal y jurisprudencial sobre un problema que trasciende el ámbito jurídico para impactar directamente en los derechos de las víctimas. Reconocer en qué circunstancias el Estado debe reparar patrimonialmente los daños derivados del terrorismo constituye un aporte tanto a la teoría de la responsabilidad como al proceso de consolidación del posconflicto en Colombia.

En cuanto a la metodología, este artículo se enmarca en un enfoque cualitativo, basado en la revisión documental y el análisis jurisprudencial. Se examinan decisiones relevantes del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, órganos encargados de delimitar el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado, asimismo, se incluye el aporte doctrinal de autores colombianos que han estudiado el concepto de daño antijurídico, los regímenes de responsabilidad objetiva y subjetiva, y el deber de protección estatal.

Finalmente, la estructura del artículo se divide en cuatro apartados: el primero aborda los fundamentos constitucionales y legales de la responsabilidad estatal; el segundo desarrolla la noción de actos terroristas y su impacto en la población civil; el tercero analiza la responsabilidad estatal por acción y por omisión frente a dichos actos; y el cuarto presenta un estudio de casos jurisprudenciales emblemáticos que permiten comprender la postura de las altas cortes, el texto concluye con reflexiones críticas sobre el deber de reparación y los desafíos que plantea la lucha contra el terrorismo en un Estado Social de Derecho.

1. Fundamento constitucional y legal de la responsabilidad del Estado

La Constitución Política de 1991 transformó el régimen de responsabilidad estatal en Colombia, al consagrar en su artículo 90 que:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas” esta cláusula constitucional constituye el eje central del sistema, pues establece dos presupuestos indispensables para declarar la responsabilidad: (i) la existencia de un daño antijurídico y (ii) la imputación de ese daño a una entidad estatal, ya sea por una acción directa o por una omisión en el cumplimiento de sus deberes.

Desde una perspectiva constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado cumple una doble función: por un lado, protege a los ciudadanos de los efectos nocivos de la actividad administrativa; por otro, asegura la vigencia del principio de legalidad y del Estado Social de Derecho, en tanto que el poder público no puede causar un perjuicio sin asumir las consecuencias jurídicas de su actuación.

El Consejo de Estado (2005) ha definido el daño antijurídico como aquel que “la víctima no está en el deber jurídico de soportar”. Este criterio, de inspiración francesa, busca garantizar que ninguna persona cargue de manera desproporcionada con las consecuencias de la actividad estatal, en el contexto de los actos terroristas, el daño antijurídico se configura en las lesiones físicas, psicológicas o patrimoniales sufridas por la población civil como resultado de atentados, masacres o tomas armadas. En estos casos, aunque los autores materiales sean terceros grupos armados al margen de la ley, la jurisprudencia ha reconocido que el Estado puede ser responsable si se demuestra que omitió su deber de prevención o que actuó de manera deficiente en la protección de los ciudadanos. La doctrina y la jurisprudencia distinguen dos grandes regímenes de responsabilidad estatal:

- Responsabilidad subjetiva o por falla del servicio: se configura cuando se prueba que la administración actuó de manera negligente, imprudente o ineficiente, incumpliendo sus deberes de prevención, seguridad o protección, por ejemplo, cuando existían informes de inteligencia sobre un posible ataque y las autoridades no adoptaron medidas oportunas.
- Responsabilidad objetiva: no exige demostrar culpa de la administración, sino únicamente la existencia del daño antijurídico y su imputación al Estado, dentro de este régimen se destacan dos modalidades aplicadas por el Consejo de Estado: i) Daño especial, que se produce cuando un ciudadano soporta una carga desproporcionada en comparación con los demás, como en los casos de ataques dirigidos contra instalaciones públicas que afectan indiscriminadamente a particulares; ii) riesgo excepcional, que surge cuando la actividad estatal expone a los ciudadanos a un riesgo superior al que normalmente deben soportar, por ejemplo, cuando se emplazan estaciones de policía en zonas residenciales que luego se convierten en objetivo de ataques terroristas.

El Consejo de Estado, Sección Tercera (2006), ha consolidado estas líneas al señalar que “la responsabilidad del Estado no se limita a sus actuaciones activas, sino que también se predica de sus omisiones cuando éstas generan un riesgo excepcional para la población”. Si bien el artículo 90 de la Constitución constituye la base, existen otras normas que fortalecen la

obligación estatal de reparar a las víctimas. La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) reconoce el derecho a la reparación integral de las personas afectadas por el conflicto armado y actos terroristas. Aunque esta ley se enmarca principalmente en la justicia transicional, refuerza la obligación de garantizar reparación por parte del Estado. De igual forma, la Corte Constitucional ha sostenido que la cláusula general de responsabilidad patrimonial se debe interpretar en armonía con los derechos fundamentales y el principio de dignidad humana. En la Sentencia C-333 de 1996, la Corte precisó que el Estado responde de manera general por los daños antijurídicos imputables a la administración, sin importar si el hecho se produjo en el marco de la actividad lícita o ilícita de sus agentes.

En conclusión, el fundamento constitucional y legal de la responsabilidad estatal frente a actos terroristas se asienta en el deber de protección y garantía de los derechos de los ciudadanos. La jurisprudencia colombiana ha ampliado este alcance al establecer que no basta con identificar a los autores materiales del ataque, también debe examinarse si el Estado, a través de sus instituciones cumplió con la obligación de prevenir, proteger y reparar.

2. Actos terroristas y su impacto en la población civil

El terrorismo ha sido una de las formas de violencia más graves en la historia de Colombia, pues combina intimidación, violencia indiscriminada y afectación directa de derechos fundamentales. El Código Penal tipifica este delito en el artículo 343, como toda acción que busque generar zozobra o terror en la población. Desde la perspectiva jurisprudencial, el Consejo de Estado ha señalado que los actos terroristas trascienden a la víctima directa y afectan a la colectividad en su conjunto. Ejemplos paradigmáticos incluyen el atentado al Club El Nogal (2003) y la masacre de Bojayá (2002), donde el impacto no solo fue en vidas humanas, sino también en la confianza ciudadana en la capacidad estatal de brindar seguridad. La Corte Constitucional ha subrayado que la seguridad es un derecho colectivo y, a la vez, un deber del Estado, lo cual impone la obligación de adoptar medidas efectivas de protección y prevención

frente a la amenaza terrorista. En Colombia, los actos terroristas han adoptado diversas formas, entre las que destacan:

- Atentados contra la infraestructura pública y privada: explosiones en edificios, sedes institucionales, transporte público o lugares de alta concurrencia. Ejemplo de ello fue el atentado contra el Club El Nogal en Bogotá (2003), que dejó decenas de muertos y heridos.
- Tomas guerrilleras: incursiones armadas en poblaciones con el propósito de tomar control territorial, destruir instalaciones estatales (como estaciones de policía) e intimidar a la población. Casos como la toma de Mitú (1998) o la toma de Granada, Antioquia (2000) son paradigmáticos de este tipo de violencia.
- Masacres y ataques indiscriminados: homicidios colectivos perpetrados por guerrillas o grupos paramilitares en zonas rurales, que han dejado un alto saldo de víctimas civiles, como ocurrió en la masacre de Bojayá (2002).
- Secuestros colectivos y actos de intimidación masiva: retenciones ilegales de civiles para presionar al Estado o financiar la actividad armada, práctica común en los años más intensos del conflicto.

Estos hechos reflejan la gravedad de los actos terroristas y su capacidad de alterar no solo la seguridad individual, sino también la estabilidad institucional y social.

2.1. Impacto en la población civil y deber de protección estatal

El terrorismo en Colombia ha generado un impacto devastador sobre la población civil, expresado en la pérdida de vidas, lesiones personales, desplazamiento forzado, destrucción de bienes y daños psicológicos profundos. Estos efectos constituyen daños antijurídicos, en tanto que las víctimas no tienen el deber jurídico de soportarlos. La Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha enfatizado que la seguridad es un derecho colectivo y, a la vez, una obligación estatal. En la Sentencia T-719 de 2003, el tribunal señaló que el Estado debe adoptar

medidas efectivas para garantizar la vida e integridad de los ciudadanos en situaciones de riesgo derivadas del accionar de grupos armados.

De manera complementaria, el Consejo de Estado (2009) ha reiterado que el deber de protección del Estado implica no solo la presencia de la fuerza pública en las zonas de riesgo, sino también la adopción de medidas de inteligencia, prevención y reacción oportuna frente a las amenazas terroristas. La doctrina nacional ha señalado que los actos terroristas vulneran el principio de confianza legítima de los ciudadanos en el Estado. Al residir en una comunidad organizada, los particulares esperan que las autoridades públicas provean condiciones mínimas de seguridad. Cuando el Estado falla en garantizar dichas condiciones y se producen actos terroristas, surge la obligación de reparar los daños, no solo como resarcimiento individual, sino también como reafirmación del pacto social que sustenta el Estado de Derecho.

En conclusión, los actos terroristas en Colombia constituyen una amenaza directa a los derechos fundamentales y a la estabilidad democrática. Su impacto trasciende el ámbito individual, afectando a la colectividad en su conjunto y poniendo en entredicho la capacidad estatal de garantizar seguridad. Por ello, la determinación de la responsabilidad estatal frente a este tipo de hechos resulta esencial para la consolidación de la confianza ciudadana y la vigencia del orden constitucional.

3. Responsabilidad del Estado por acción y por omisión frente a actos terroristas

Uno de los puntos más debatidos en la jurisprudencia colombiana es la manera en que debe configurarse la imputación de responsabilidad al Estado en casos de actos terroristas. Si bien los autores materiales de estos hechos suelen ser grupos armados ilegales, lo relevante para efectos de responsabilidad patrimonial es determinar si el Estado, por acción u omisión, contribuyó a la producción del daño o incumplió su deber de protección hacia los ciudadanos.

La responsabilidad por acción se configura cuando las autoridades estatales, en el marco de sus funciones, ejecutan actos que, de manera directa o indirecta, generan o agravan el daño producido por un acto terrorista.

Un ejemplo paradigmático lo constituyen los casos en los que la fuerza pública responde a ataques armados en zonas pobladas, utilizando armamento de alto poder que expone a la población civil a un riesgo desproporcionado, en tales eventos, el Consejo de Estado ha considerado que el Estado incurre en *responsabilidad por acción* al utilizar medios inadecuados o desproporcionados para repeler un ataque, causando mayores daños a la comunidad que los perpetrados por los propios terroristas (2006).

De igual forma, se han declarado casos de responsabilidad cuando las autoridades, en el ejercicio de sus funciones de inteligencia o de protección de instalaciones públicas, toman decisiones que colocan en riesgo a la comunidad. Así ocurrió en procesos en los cuales se emplazaron estaciones de policía o bases militares en medio de zonas residenciales, lo cual transformó a la población civil en objetivo de ataques armados, configurándose la teoría del riesgo excepcional.

La mayoría de los casos de responsabilidad del Estado frente a actos terroristas se han declarado por omisión, esta ocurre cuando, existiendo un deber específico de protección y pudiéndose prever razonablemente el riesgo, las autoridades no adoptan las medidas necesarias para evitar el daño.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que no toda omisión estatal configura responsabilidad, se requiere que el riesgo haya sido concreto, real y previsible, y que las autoridades hubieran tenido la posibilidad de evitarlo mediante acciones razonables. En la Sentencia del 11 de noviembre de 2009, el alto tribunal precisó que, si el Estado conoce de amenazas específicas contra una comunidad o un bien y no despliega medidas de protección adecuadas, incurre en una falla del servicio que lo hace responsable de los daños ocasionados. Un ejemplo claro lo constituye la masacre de Bojayá (2002), en la que el Consejo de Estado determinó que el Estado omitió su deber de protección al no garantizar la seguridad de la población pese a las reiteradas advertencias de enfrentamientos armados en la zona, en este caso la omisión estatal fue considerada determinante en la configuración del daño antijurídico sufrido por la comunidad. La jurisprudencia también ha advertido que el Estado no es responsable de todos los actos terroristas ocurridos en el país, pues resultaría desproporcionado exigirle una

garantía absoluta de seguridad, por ello el análisis de responsabilidad por omisión se hace caso por caso, valorando factores como:

- El grado de previsibilidad del ataque (existencia de amenazas, inteligencia militar o antecedentes violentos en la zona).
- La capacidad real de reacción del Estado, considerando las condiciones materiales y logísticas de las autoridades en el momento del ataque.
- La existencia de una carga desproporcionada sobre la víctima, cuando se demuestra que el daño fue el resultado de un incumplimiento claro del deber de protección.

En la Sentencia del 19 de mayo de 2005, el Consejo de Estado enfatizó que la responsabilidad estatal no se configura simplemente por la ocurrencia del acto terrorista, sino por la omisión en el cumplimiento de deberes específicos de protección y prevención que razonablemente podían exigirse a la administración.

La distinción entre acción y omisión es fundamental para comprender el alcance de la responsabilidad estatal, mientras que en los casos de acción se analiza la proporcionalidad y legalidad de la conducta de la fuerza pública, en los casos de omisión se evalúa el grado de previsibilidad del daño y la diligencia estatal frente a las amenazas conocidas. De esta manera, la jurisprudencia colombiana ha consolidado un estándar equilibrado que evita convertir al Estado en un asegurador universal contra todo acto terrorista, pero que a la vez le exige asumir las consecuencias de sus fallas o descuidos en el deber de proteger a la ciudadanía.

4. Análisis jurisprudencial de casos relevantes

El estudio de la responsabilidad del Estado frente a actos terroristas en Colombia no puede desligarse de la evolución jurisprudencial que, a lo largo de las últimas décadas, han desarrollado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Estos tribunales han sentado criterios fundamentales sobre cuándo se configura la responsabilidad patrimonial por acción u omisión, partiendo del análisis de casos emblemáticos que han marcado la historia del conflicto armado.

El desarrollo jurisprudencial ha consolidado criterios claros sobre la responsabilidad estatal frente a actos terroristas. En la Masacre de Pueblo Bello (1990), el Consejo de Estado reconoció responsabilidad por omisión debido a la falta de presencia estatal en una zona de riesgo. La Toma de Mitú (1998) reafirmó que la previsibilidad del ataque y la ausencia de refuerzo en seguridad configuran omisión imputable al Estado. La Masacre de Bojayá (2002) se convirtió en un caso paradigmático de responsabilidad por omisión ante amenazas previas y conocidas. Por el contrario, en el atentado al Club El Nogal (2003) el Consejo de Estado determinó que el Estado no podía prever razonablemente un ataque de esa magnitud contra un club privado, por lo cual no se configuró responsabilidad. En conjunto, estos fallos demuestran que la imputación depende de la previsibilidad del riesgo y de la diligencia estatal para evitarlo.

4.6. Síntesis jurisprudencial

Del análisis de estos casos se desprenden varios criterios consolidados en la jurisprudencia:

- El Estado responde por actos terroristas cuando se demuestra que omitió su deber de protección frente a riesgos concretos y previsibles.
- La responsabilidad por acción se configura cuando las actuaciones estatales agravan el daño causado a la población.
- No todo acto terrorista genera responsabilidad estatal: es necesario acreditar la previsibilidad del riesgo y la posibilidad real de evitarlo.
- La reparación integral a las víctimas se fundamenta en el principio de dignidad humana y en la obligación del Estado Social de Derecho de garantizar seguridad y justicia.

Así pues, la jurisprudencia colombiana ha construido un sistema equilibrado que reconoce el deber de protección del Estado sin convertirlo en un asegurador universal contra todo acto terrorista. Esta línea de decisiones constituye la base para comprender los alcances y límites de la responsabilidad estatal en el contexto del conflicto armado y el terrorismo.

5. Conclusiones

El fundamento constitucional de la responsabilidad estatal es claro y categórico. El artículo 90 de la Constitución de 1991 establece la obligación del Estado de reparar los daños antijurídicos imputables a su acción u omisión. En el contexto de los actos terroristas, esta cláusula ha sido interpretada como una garantía para las víctimas, quienes no están en el deber jurídico de soportar las consecuencias de la violencia armada.

La responsabilidad estatal se configura tanto por acción como por omisión. Por acción, cuando las autoridades estatales, en su respuesta a ataques armados, emplean medios desproporcionados que incrementan los daños sufridos por la población civil. Por omisión, cuando existiendo conocimiento previo de amenazas o riesgos concretos, no se adoptan las medidas necesarias y razonables de protección.

El análisis de la jurisprudencia evidencia un criterio equilibrado. El Consejo de Estado ha consolidado reglas que impiden que el Estado sea considerado un asegurador universal contra todo acto terrorista, pero al mismo tiempo exigen la reparación cuando se demuestran fallas concretas en el deber de protección. La previsibilidad del daño, la proporcionalidad de la respuesta estatal y la existencia de cargas desproporcionadas sobre las víctimas son factores determinantes en este análisis.

Los casos emblemáticos estudiados — Pueblo Bello, Mitú, Bojayá, y Nogal — muestran los matices de la responsabilidad estatal. Mientras en algunos casos se reconoció la omisión en la protección como causa directa del daño, en otros se concluyó que el Estado no podía prever razonablemente el ataque. Este contraste revela que la imputación de responsabilidad se decide a partir de la valoración contextual de cada situación.

La reparación a las víctimas constituye una obligación jurídica y moral del Estado Social de Derecho. Más allá del resarcimiento económico, la responsabilidad estatal frente a actos terroristas fortalece la confianza ciudadana en las instituciones, reafirma el principio de dignidad humana y contribuye al proceso de reconciliación y construcción de paz en el país.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional 116 de julio 20 de 1991.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano. Diario Oficial No. 44.097.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Diario Oficial No. 48.096.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). Sentencia C-333 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia SU-1184 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia T-719 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2005). Sentencia del 19 de mayo de 2005. Exp. 14170. C. P. Alier Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2006). Sentencia del 26 de enero de 2006. Exp. 13248. C. P. Ramiro Saavedra Becerra.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2006). Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 15022. C. P. Ruth Stella Correa.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2009). Sentencia del 11 de noviembre de 2009. Exp. 18050. C. P. Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2012). Sentencia del 18 de junio de 2012. Exp. 21515. C. P. Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. (2014). Sentencia del 5 de febrero de 2014. Exp. 25000-23-26-000-2004-00013-01. C. P. Enrique Gil Botero.
- Henao, J. C. (2007). *El daño: análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz Orejuela, C. (2010). *La responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.