

Derecho internacional humanitario y derecho de daños: la responsabilidad del Estado colombiano por hostilidades en el conflicto armado no internacional

International Humanitarian Law and Tort Law: The colombian State's responsibility for hostilities in non-International Armed Conflict

Direito internacional humanitário e direito de responsabilidade civil: a responsabilidade do Estado colombiano pelas hostilidades no conflito armado não internacional

Camilo Alberto Vargas Cano¹ Juan Fernando Gil Osorio²
Brajhan Santiago Obando Obando³



¹ Abogado. Miembro e Investigador activo del Ejército Colombia. Jefe de la Oficina Jurídica del Ejército colombiano. Correo: camivar12@yahoo.com. ORCID: 0000-0001-9037-6455.

² Abogado de la Universidad de Medellín, doctorando en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, máster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado de Colombia y la Carlos III de Madrid, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Docencia Universitaria Especialista en Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados (DICA). Funcionario e investigador de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Correo: juan.gil@esmic.edu.co. ORCID: 0000-0002-6605-6846.

³ Abogado funcionario e investigador de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Correo: santiago.academic23@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-2719-6555.

Resumen

El objetivo de la investigación fue analizar la conceptualización normativa del conflicto armado desde el derecho internacional humanitario (DIH) para construir una crítica convencional al régimen de responsabilidad por actos terroristas establecido por la Sección Tercera del Consejo de Estado, partiendo de la hipótesis de que este órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa ha utilizado de forma indistinta las nociones de actos de terrorismo y conflicto armado, desconociendo las divergencias

jurídicas que implica emplear estas categorías en el derecho internacional y el derecho interno. Ante ello, se propone un cambio normativo y semántico denominado ‘Responsabilidad del Estado por actos en el marco del conflicto armado no internacional’, con el fin de garantizar la aplicación de los elementos del DIH por parte del juez administrativo, de manera que corresponda con la realidad jurídica de los prolongados periodos de violencia en Colombia, accediendo a una evaluación judicial integrada de las operaciones militares desde el sistema normativo

aplicable y favoreciendo la identificación de categorías o disposiciones técnico-normativas sobre los derechos de las víctimas, la seguridad jurídica en las declaratorias de responsabilidad y la determinación de obligaciones convencionales incumplidas que fundamentan los criterios de imputación, como la falla en el servicio, el daño especial o el riesgo excepcional.

Palabras clave:

conflicto armado no internacional, terrorismo, reparación, víctimas, responsabilidad del Estado.

Abstract

The objective of the research is to analyze the normative conceptualization of armed conflict from the perspective of international humanitarian law (IHL) in order to construct a conventional critique of the regime of responsibility for terrorist acts established by the Third Section of the Council of State, based on the hypothesis that this body, which is the final arbiter of contentious-administrative jurisdiction, has used the concepts of acts of terrorism and armed conflict interchangeably, ignoring the legal differences involved in using these categories in international and domestic law. In view of this, a regulatory and semantic change is proposed, called “State responsibility for acts in the context of non-international armed conflict”, in order to guarantee the application of the elements of IHL by the administrative judge, so that it corresponds to the legal reality of the prolonged periods of violence in Colombia. This change would allow for a comprehensive judicial evaluation of military operations based on the applicable regulatory system and would facilitate the identification of technical and regulatory categories or provisions on victims’ rights, legal certainty in declarations of responsibility, and the determination of unfulfilled conventional obligations that form the basis for criteria such as failure to perform, special damage, or exceptional risk.

Keywords:

non-international armed conflict, terrorism, reparation, victims, State responsibility

Resumo

O objetivo da pesquisa foi analisar a conceituação normativa do conflito armado a partir do direito

internacional humanitário (DIH) para construir uma crítica convencional ao regime de responsabilidade por atos terroristas estabelecido pela Terceira Seção do Conselho de Estado, partindo da hipótese de que esse órgão de instância final da jurisdição contencioso-administrativa tem utilizado indistintamente os conceitos de atos de terrorismo e conflito armado, ignorando as divergências jurídicas que o uso dessas categorias implica no direito internacional e no direito interno. Diante disso, propõe-se uma mudança normativa e semântica denominada “Responsabilidade do Estado por atos no âmbito do conflito armado não internacional”, com o objetivo de garantir a aplicação dos elementos do DIH pelo juiz administrativo, de modo que corresponda à realidade jurídica dos prolongados períodos de violência na Colômbia, permitindo uma avaliação judicial integrada das operações militares com base no sistema normativo aplicável e favorecendo a identificação de categorias ou disposições técnico-normativas sobre os direitos das vítimas, a segurança jurídica nas declarações de responsabilidade e a determinação de obrigações convencionais não cumpridas que fundamentam os critérios de imputação, tais como a falha no serviço, o dano especial ou o risco excepcional.

Palavras-chave:

conflito armado não internacional, terrorismo, reparação, vítimas, responsabilidade do Estado.

Introducción

En principio, se defendía la necesidad de clarificar y esclarecer las diferencias entre conflicto armado y terrorismo, dos significados que tienen discordancias al seleccionar el marco normativo internacional aplicable, a saber: derechos humanos (DD. HH.) o el derecho internacional humanitario (DIH), y es que su precisión, además de compleja y problemática, ha generado disputas políticas entre quienes reclaman con vehemencia el reconocimiento del conflicto y quienes quieren reducir las hostilidades a alteraciones de la seguridad derivadas de acciones terroristas (Martínez, 2014). Tener certeza de cuándo un Estado afronta una crisis en materia de seguridad por una oleada de actos terroristas y cuándo sus instituciones se ven prolongada e históricamente desestabilizadas por un conflicto armado no internacional es crucial

para dotar de seguridad jurídica a las decisiones judiciales adoptadas al interior de procesos en los que se enjuicia a los combatientes y, por supuesto, robustece el contenido de los derechos de las víctimas en perspectiva de reparación.

La noción de beligerancia resulta pertinente para distinguir entre conflicto armado y terrorismo, ya que define cuándo es procedente aplicar el DIH al analizar jurídicamente las confrontaciones entre el Estado y grupos armados ilegales. Los marcos normativos internacionales establecen que un conflicto armado debe poseer una continuidad temporal y un impacto significativo en la estabilidad democrática y en las instituciones estatales, exigir a la fuerza pública una respuesta militar sostenida, implicar enfrentamientos constantes con grupos organizados, así como un control territorial derivado de la magnitud de las hostilidades y la existencia de múltiples víctimas. Este reconocimiento otorga respaldo jurídico a las acciones militares y a los métodos de combate que, bajo el ámbito exclusivo del Derecho Internacional de los DD. HH., podrían considerarse ilícitos, generando responsabilidad a nivel interno y ante jurisdicciones supranacionales cuando se incumplen los deberes de investigación, esclarecimiento y sanción de violaciones a tratados y convenciones. Por otro lado, el estudio del terrorismo, como hecho criminológico, obedece a múltiples causas y adopta diversas manifestaciones, lo que exige analizar sus elementos sociológicos, victimológicos y penales. No obstante, en la práctica, la respuesta estatal frente al terrorismo ha derivado en graves violaciones de derechos, rupturas del Estado de derecho y prácticas arbitrarias, como lo evidencian antecedentes en América Latina, donde algunos gobiernos instauraron medidas de excepción y represión desproporcionada, generando escenarios de terrorismo de Estado (Borrero, 2006; Puente et ál., 2008).

El análisis doctrinal de las distintas categorías del DIH optimiza el enjuiciamiento de los actos cometidos en el marco de un conflicto armado y del terrorismo, dando respuesta a los retos que plantean los cambios en la naturaleza de la guerra, derivados de la evolución histórica, científica y política de las circunstancias y de los medios empleados en la lucha armada contemporánea. En esta línea, Swinarski sostiene que la comprensión filosófica y teórica de los fundamentos del derecho de la guerra es lo que posibilita que esta rama jurídica se adapte a las transformaciones en

las causas y formas del combate, sin desvirtuar su objetivo de proteger a las víctimas de los conflictos (Swinarski, 1991).

La pregunta de la que parte la disertación es la siguiente: ¿La distinción entre conflicto armado no internacional y actos terroristas incide en la transformación de los criterios para la elaboración de una línea jurisprudencial sobre responsabilidad por actos de terrorismo en la Sección Tercera del Consejo de Estado y facilita la incorporación del DIH al juicio de responsabilidad administrativa?

Marco conceptual del conflicto armado

Parece ser que la precisión de qué es y qué no es conflicto armado es un punto de partida para fijar, en ciertos casos, los límites competenciales de los jueces internacionales para judicializar hechos ocurridos al interior de los Estados que, soberana y diplomáticamente, han decidido entrar en el andamiaje global de protección de los DD. HH. mediante la refrendación de tratados que los vinculan obligacionalmente con deberes, estándares y concepciones de justicia universal.

Por fortuna, la comunidad internacional construyó, de manera consensuada, las leyes de la guerra o el denominado “*ius bellum*”, donde se encuentran juridificados unos determinantes que establecen con certeza cuándo se está frente a un conflicto armado interno o internacional, adecuándose a las condiciones geopolíticas de las acciones militares, al escalamiento temporal y táctico de las violencias, a la estructura/organización de los combatientes, además de a los devastadores resultados en términos de víctimas humanas y destrucción de bienes destinados al culto religioso, a la educación, la cultura y la atención médica.

La Escola de Cultura de Pau (2025) amplía la definición de conflicto armado para incluir situaciones que las concepciones tradicionales no contemplaban. Según este enfoque, se considera conflicto armado todo enfrentamiento entre grupos armados regulares o irregulares que persiguen fines incompatibles mediante el uso continuado y organizado de la violencia, siempre que provoque un número mínimo de víctimas fatales o cause graves impactos en el territorio y la seguridad humana, como desplazamiento forzado, destrucción

de infraestructuras, afectación ambiental o deterioro de las condiciones de vida de la población. Asimismo, precisa que estos enfrentamientos se diferencian de la delincuencia común, pues suelen estar vinculados a reivindicaciones de autodeterminación, resistencia frente a sistemas políticos o económicos, disputas por el control de recursos o aspiraciones de acceso o debilitamiento del poder estatal.

En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas se han desarrollado instrumentos jurídicos, técnicos y doctrinales que fortalecen el cuerpo epistemológico del derecho internacional en materia de seguridad, destacándose la evolución conceptual del conflicto armado como uno de los temas centrales de su agenda, dadas las transformaciones políticas e históricas de este fenómeno (Mariño et ál., 1993). Aunque la humanidad no ha enfrentado una tercera guerra mundial, persisten múltiples focos de conflictos armados no internacionales en varios Estados miembros, lo que impone la obligación ética y supraestatal de proyectar definiciones actualizadas que incorporen nuevas formas de confrontación no previstas en los marcos normativos originales (Habermas, 2008). Aquella evolución muestra una comprensión más amplia y progresiva del concepto de conflicto armado, superando la visión estrictamente bélica de los Convenios de Ginebra e integrando otros métodos contemporáneos de violencia, como la agresión sexual sistemática, la destrucción de infraestructura esencial, la generación de crisis alimentarias y el desplazamiento forzado, fenómenos que agravan las crisis humanitarias propias de los prolongados periodos de guerra.

Por otro lado, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), creado bajo el amparo de los Convenios de Ginebra como fuente principal del derecho internacional de los conflictos armados, cumple una función humanitaria durante la guerra y actúa como órgano doctrinario encargado de mantener actualizado el DIH frente a nuevas amenazas y a las irregularidades que surgen en los conflictos armados no internacionales (López et ál., 2023, p. 46). En su papel teórico y normativo, el CICR ha precisado que estos conflictos se configuran como enfrentamientos entre fuerzas armadas gubernamentales y uno o más grupos armados dentro del territorio de un Estado parte, si existe un nivel de intensidad y organización suficiente de las partes enfrentadas (CICR, 2008). Bajo esta perspectiva, el CICR subraya

que las hostilidades deben alcanzar una magnitud que justifique su reconocimiento como conflicto armado conforme al derecho internacional, lo que implica complejidades adicionales para la conducción de operaciones militares, mayores exigencias de protección para la población civil y la eventual tipificación de crímenes de guerra (Alberdi, 2011; CICR, 2008).

El Estatuto de Roma, *Corpus Iuris*, pilar del derecho penal internacional, establece un marco jurídico para perseguir, juzgar y sancionar crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad cometidos en contextos de conflicto armado, reforzando la obligación de los Estados de investigar y sancionar hechos atroces que, por su gravedad, trascienden la facultad estatal de renunciar a la acción penal y atribuyen competencia a la Corte Penal Internacional para determinar responsabilidades individuales por violaciones que afectan los principios éticos fundamentales de la humanidad (Cárdenas et ál., 2024; Vargas, 2020). Aunque el Estatuto no define expresamente el concepto de conflicto armado, delimita qué situaciones quedan fuera de este ámbito, precisando que las crisis políticas, las tensiones internas, los disturbios o los actos de violencia aislados no configuran un conflicto armado a efectos de activar la aplicación del DIH o del derecho penal internacional (Vargas, 2020, p. 90). Así, reafirma que dichas coyunturas deben gestionarse conforme a los estándares del derecho internacional de los DD. HH., sin admitir flexibilizaciones que autoricen actuaciones arbitrarias de la fuerza pública bajo la excusa de combatir el terrorismo o la criminalidad organizada (Cárdenas et ál., 2024).

El Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia, en desarrollo de su función de juzgar crímenes de lesa humanidad y otras graves infracciones vinculadas a nuevas formas de violencia, estableció una definición operativa de conflicto armado interno que sirviera de base conceptual para su labor jurisdiccional. En este marco, precisó que se configura un conflicto armado cuando se presenta el uso de la fuerza entre Estados o una violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre estos mismos grupos dentro del territorio de un Estado (Cassese, 1996).

Los Convenios de Ginebra delimitan con precisión el ámbito de aplicación de las normas especiales del DIH, restringiéndolas a situaciones de conflicto armado y estableciendo obligaciones de protección hacia la población civil y los bienes ajenos a las hostilidades. Aquella regulación fundamenta decisiones jurisdiccionales orientadas a establecer responsabilidades penales, administrativas, reparatorias y transformadoras por hechos cometidos durante un conflicto (Chu y Rizo-Patrón de Lerner, 2020, p. 115). El artículo 2 de los Convenios especifica que sus disposiciones deben aplicarse en caso de guerra declarada, cualquier conflicto armado entre Estados parte o situaciones de ocupación total o parcial, incluso si una de las partes no reconoce el estado de guerra o no es signataria, siempre que acepte y aplique sus normas (Caldera, 2020). Por su parte, el artículo 3 introduce la categoría de conflicto armado no internacional, superando la visión tradicional que limitaba estos escenarios a enfrentamientos interestatales. Así, dicha ampliación normativa obliga a los actores armados, a los Estados y a los operadores jurídicos a incorporar las directrices del DIH en la planificación operativa, en la formulación de políticas públicas y en la determinación de responsabilidades, reafirmando que la observancia del DIH constituye un mandato vinculante y no una facultad discrecional.

Las condiciones que habilitan la declaratoria de un conflicto armado, descritas en la doctrina del DIH y del Derecho de Propiedad Intelectual (DPI), modulan el tratamiento jurídico de las situaciones y de los actores, porque este debe ser proporcional a la gravedad de los sucesos; por ello, es importante que en el derecho internacional se hayan fijado los criterios que racionalizan la implementación de sistemas normativos para la guerra y codifiquen alternativas dentro del mismo marco del derecho de los conflictos para resolver la situación jurídica de los actores y del Estado (Hernández, 2000).

Las voces autorizadas para formular doctrina *ius bélica* son, en principio, las instituciones de la comunidad internacional que fijan parámetros universales para el desenvolvimiento de los conflictos en condiciones de humanidad, dignidad y protección de quienes no están participando en la guerra. La ONU, el CICR, los tribunales internacionales, los organismos multilaterales que tienen como fin preservar la paz y la seguridad global y regional,

así como los científicos del campo de las ciencias jurídicas, la ciencia política, la sociología, las relaciones internacionales, etc., permanentemente plantean nuevos análisis sobre los principios y las bases del ordenamiento jurídico convencional de las hostilidades (Rodríguez-Villasante y Prieto, 2013).

La American University Washington College of Law sostiene que el DIH debe entenderse como una disciplina que trasciende los límites de los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, incorporando también la extensa jurisprudencia de tribunales de justicia transicional y de cortes internacionales encargadas de juzgar a individuos y Estados. Dicha perspectiva amplía el enfoque clásico del derecho de la guerra y diversifica sus fuentes de interpretación. En este marco, la noción de conflicto armado ha sido objeto de distintas aproximaciones: mientras las instituciones internacionales proponen definiciones oficiales, académicos, centros de investigación y especialistas del DIH adoptan posturas críticas, cuestionando la suficiencia de dichas definiciones para abarcar elementos contemporáneos clave. Algunos autores sostienen que factores como las políticas globales de economía, desarrollo y seguridad, junto con crisis democráticas internas, han limitado la eficacia del DIH para ofrecer respuestas jurídicas oportunas frente a las hostilidades, posición que alimenta el debate doctrinal sobre la validez y actualización del concepto de conflicto armado.

Para el profesor Obando (2017), el conflicto armado es un fenómeno sociológico, histórico y político que genera la reacción del dispositivo jurídico estatal e internacional, evidenciándose en la creación de normas supranacionales y regímenes jurisprudenciales aplicables al Estado, a los grupos insurrectos, a la fuerza pública y a la población civil, a diferencia del terrorismo, que tiene una connotación criminológica (Puente et ál., 2008). Por tanto, sus elementos definitorios son insoslayables cuando se pretende delimitar los contornos de la responsabilidad de los combatientes. Desde las lógicas del derecho internacional, resulta improcedente un tratamiento jurídico basado en las reglas y principios de los Convenios de Ginebra para quienes incurrir en hechos criminales destinados a causar terror y zozobra en la población, sin que se configuren los requisitos que tipifican un conflicto armado.

Valcárcel (2008) plantea que en Colombia existe una confusión conceptual sobre el orden público, derivada de la renuencia a reconocer un conflicto armado interno por temor a conferir beligerancia a grupos como las FARC-EP. Sin embargo, precisa que la calificación de conflicto armado no implica legitimidad ni reconocimiento jurídico de dichos actores, los cuales conservan su carácter de organizaciones criminales. Además, advierte que el terrorismo coexiste con el conflicto armado y subraya que el uso impreciso de la terminología jurídica genera repercusiones en la responsabilidad legal del Estado.

Max Soerensen sostiene que, para que un grupo armado ilegal sea reconocido con estatus de beligerancia, deben cumplirse requisitos esenciales: debe existir un conflicto armado de carácter general dentro del Estado; los insurgentes deben ejercer control sobre una parte sustancial del territorio nacional y conducir las hostilidades conforme a las normas de la guerra, mediante fuerzas organizadas bajo una autoridad responsable. Una vez satisfechas estas condiciones, se configura la base para reconocerles derechos propios de beligerantes como sujetos de derecho internacional (Korovin, 1963). Así las cosas, cuando no concurren estas exigencias, no es plausible arropar a los insurgentes con el rótulo jurídico internacional de beligerantes. Los calificativos técnicos en estos casos tienen una singular relevancia en términos de materialización de la justicia, el estado de derecho y la democracia.

La renuencia de algunos jefes de Estado a reconocer la existencia de un conflicto armado no internacional suele basarse en argumentos equivocados desde la perspectiva del DIH, ya que se asume, de forma infundada, que ello implicaría otorgar estatus de beligerancia a los grupos insurgentes y legitimar políticamente sus acciones contra las instituciones y la población civil, interpretación que ni los Convenios de Ginebra ni la doctrina especializada respaldan y cuya clarificación evita que los operadores judiciales incurran en los mismos errores al sancionar delitos y atribuir responsabilidades. Por ello, reviste relevancia si se tiene en cuenta la histórica preocupación del derecho internacional y las jurisdicciones permanentes o transicionales por definir con exactitud los alcances del conflicto armado como categoría jurídica, pues de ello depende la competencia de los tribunales internacionales para juzgar graves violaciones de DD.

HH. y DIH, así como la fijación de parámetros estrictos para calificar y juzgar crímenes de guerra (Dorado, 2014).

En modo alguno se pretende amalgamar las categorías conflicto armado no internacional/beligerancia, pero sí establecer la incidencia de la segunda en la primera como parámetro para afirmar su existencia, en armonía con las leyes convencionales de la guerra; la usanza de los tecnicismos del DIH implica, en últimas, mayores exigencias para los Estados y los grupos alzados en armas, de modo que su declaratoria no debe obedecer de manera exclusiva a las voluntades políticas, sino a criterios prefijados normativamente. Para ofrecer mayor claridad conceptual y presentar argumentos diáfanos, debe aclararse que el reconocimiento de un conflicto armado no otorga, “prima facie”, el estatus de beligerantes; la razón de ser del DIH es humanizar las hostilidades mediante la imposición de principios y reglas que buscan proteger y, además, excluir a los no combatientes de las acciones bélicas.

Marco conceptual: terrorismo

El terrorismo, al igual que el conflicto armado, representa una amenaza para la seguridad de los Estados y las sociedades democráticas; no obstante, el derecho aplicable, así como el tratamiento de los autores de los actos que causan zozobra y terror a la población, no son propiamente los del DIH. Los Estados gozan de la legitimidad para ejercer el “ius puniendi” y los actos terroristas son tipificados en el ordenamiento jurídico penal interno. Esas diferencias también deben ser observadas por jueces de otras especialidades, por ejemplo, el juez de la responsabilidad patrimonial del Estado.

El terrorismo presenta una dificultad teórica y jurídica que consiste en la ausencia de instrumentos internacionales que precisen los alcances de este concepto. Se llega a él metódica y deductivamente, descartando los requisitos de un conflicto armado en escenarios donde lo único que concurre son actos caóticos o terroristas que no son direccionados por un aparato organizado de poder, con control territorial relativo y un poderío militar que le permita hostigar permanentemente a las fuerzas del Estado, y que no tiene la posibilidad de cumplir en estricto rigor con las normas de DIH (Pastrana, 2020).

Como se ha mencionado en líneas anteriores, el terrorismo es un fenómeno criminológico que dista del conflicto armado interno en sus causas, razones, orígenes y sistema jurídico aplicable. Como hecho sociológico, se analizan las variables culturales, económicas y políticas que facilitan su surgimiento y la implosión de mecanismos que buscan producir caos, terror y afectación a la seguridad colectiva (Escribano Úbeda-Portugués, 2008, p. 45). Debido a que el DIH admite salidas negociadas a los conflictos y modalidades de sanción como amnistías e indultos, alternativas propias de acuerdos de paz y procesos de justicia transicional, el jefe de Estado está facultado por el orden convencional para otorgar estos beneficios, ciñéndose a los parámetros del derecho constitucional, de modo que el entendimiento jurídico del terrorismo difiere del conflicto armado.

Por ello, Valcárcel (2008) sostiene que la aplicación jurisdiccional del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y del Protocolo II adicional exige una interpretación rigurosa y reflexiva, orientada a delimitar jurisprudencialmente los elementos constitutivos del conflicto armado, con el fin de garantizar seguridad jurídica a las víctimas y los combatientes, y cumplir de forma efectiva los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Por ello, Valcárcel (2008) señala que corresponde al operador judicial determinar, mediante hermenéutica y argumentación jurídica, aspectos como las hostilidades entre fuerzas regulares e irregulares, la estructura jerárquica de los grupos armados disidentes, su capacidad de ejercer control territorial y desarrollar operaciones militares conforme al Protocolo II.

Norberto Bobbio plantea que el terrorismo se sustenta en motivaciones ideológicas de diverso orden (religiosas, políticas, económicas o sociales) que orientan la conducta de quienes recurren a la violencia o a su amenaza para someter a un país, sus instituciones o su población a un ambiente de terror. Aquella aproximación comprende que, más allá de cualquier justificación, estos actos se enmarcan en problemáticas vinculadas con la seguridad, la justicia y los DD. HH. Contrastada con la historia colombiana, esta definición resulta pertinente para explicar fenómenos como los actos de terrorismo que, durante la década de 1980, se intensificaron por la convergencia del narcotráfico con estructuras armadas ilegales, las cuales recurrieron a

estrategias criminales sistemáticas para desestabilizar la institucionalidad mediante el miedo y la violencia generalizada.

Por otro lado, Nicolás López Calera destaca que uno de los elementos definitorios del terrorismo es su carácter indiscriminado y recurrente, pues no se limita a atacar objetivos específicos, como autoridades políticas o militares, sino que extiende su violencia de forma generalizada a toda la población civil. Esta falta de delimitación de las víctimas y la periodicidad de los atentados refuerzan su impacto sociológico, ya que generan un estado de temor constante en la ciudadanía, convirtiendo a cualquier individuo en un potencial objetivo de actos violentos (López, 2002).

La comprensión integral del terrorismo en sus distintas dimensiones es una de las preocupaciones más apremiantes de la política criminal de los Estados y, en muchas circunstancias, de la política exterior cuando hay trascendencia transfronteriza de los actos delictivos. Un hecho de terrorismo global fue el atentado contra las Torres Gemelas al inicio de la década de 2000 en New York. En el caso colombiano, los delitos asociados con el narcotráfico tienen un vínculo causal con este fenómeno; además, han sido un determinante en las agendas bilaterales con países como Estados Unidos, Panamá y México. A diferencia de otras tipologías de delitos, los hechos terroristas tienen una dimensión colectiva porque su proyección destructiva, pernicioso y atemorizante va dirigida a la sociedad: un número plural de personas padece los traumatismos que produce en las órbitas psicológica, económica y social, que no se reducen a una sola víctima.

Los sistemas internacionales de protección de DD. HH. han subrayado que la lucha contra el terrorismo no exime a los Estados de garantizar estándares convencionales mínimos, limitar el uso de la fuerza y respetar las garantías procesales (Echeverría, 2020). Por ello, resulta imprescindible distinguir el tratamiento jurídico del terrorismo frente al del conflicto armado interno, ya que ambos fenómenos presentan diferencias sustanciales en su naturaleza, regulación y consecuencias jurídicas. Esta distinción clarifica las responsabilidades estatales e individuales, dado que el derecho de la guerra no se confunde con los regímenes de persecución penal del terrorismo, aunque ambos encuentran puntos de

intersección bajo la protección internacional de los DD. HH. (OEA-CIDH, 2014).

Diferencias conceptuales entre conflicto armado no internacional y terrorismo

Sobre la base de que el conflicto armado no internacional y el terrorismo son circunstancias sociopolíticas y jurídicas con asimétricas diferencias en sus elementos constitutivos, así como en los marcos normativos aplicables, es importante plantear sus divergencias y hacer el aporte de diferenciación en el que se establezcan las razones de por qué no son comparables y del porqué se justifica un trato diferente en la legalidad interna e internacional, lo que servirá de criterio de juzgamiento de la responsabilidad estatal e individual de los actores en contextos bélicos, pues, como se ha sostenido, el ordenamiento jurídico de la guerra, sus principios, obligaciones y consecuencias no son las mismas del terrorismo, al que se le aborda desde el derecho penal, sin negar la gran incidencia del derecho internacional de los DD. HH.

A modo de explicitud en la afirmación, es fundamental decir que, de acuerdo con el DIH, para adjudicar el estatus de beligerante, el grupo insurrecto debe ostentar un dominio total del territorio, mientras que, para declarar el conflicto armado interno, el control territorial debe ser relativo. De hacerse una intelección del terrorismo con base en ese andamiaje doctrinal, no cumpliría con ninguna condición que amerite tratarlo con singularidad jurídica especial en el derecho internacional, por lo que sería operante el derecho penal interno.

En la elaboración de las normas de DIH se asumieron posturas epistémicas y doctrinales que exponen diferencias entre las nociones de terrorismo y conflicto armado, cuando las circunstancias sociopolíticas y militares de un Estado han trascendido de actos aislados de terror a permanentes períodos de hostilidades en el territorio, confrontación a la fuerza pública y estructuras insurgentes organizadas con capacidad bélica para desestabilizar institucionalmente el sistema constitucional, la categoría aplicable es la de conflicto no internacional, con todas las implicaciones jurídico-normativas que comporte su configuración. Estas razones técnicas, teóricas y doctrinales justifican establecer con claridad las discordancias, diferencias e

inconformidades entre las nociones de terrorismo y conflicto armado para contribuir a que los poderes públicos apliquen con certeza jurídica los marcos normativos correspondientes a cada situación.

La aplicación del DIH amplía los márgenes de acción de las operaciones y estrategias militares, al autorizar restricciones proporcionales al derecho a la vida y permitir, bajo condiciones específicas, la producción de bajas como medio para alterar la correlación de fuerzas en escenarios de conflicto armado.

En contraste, cuando se enfrenta el terrorismo, las limitaciones para reprimir el crimen organizado son más estrictas, pues se imponen los estándares del derecho internacional de los DD. HH., lo que incrementa las responsabilidades estatales y los criterios de valoración judicial. Es importante distinguir que, aunque en el contexto de un conflicto armado pueden cometerse actos terroristas, especialmente en situaciones de degradación de los métodos de guerra, ello no implica negar la existencia de esta categoría jurídica ni desconocer las obligaciones derivadas de las normas del DIH.

Una vez revisados los fundamentos teóricos y doctrinales del terrorismo y el conflicto armado, sustentados en las posiciones predominantes de los autores de derecho internacional público, en los que es posible encontrar muchos acuerdos sobre los conceptos anotados, así como en las consideraciones de organismos de la comunidad global que tienen competencia para fijar criterios de valoración normativa sobre estas categorías, conviene centrarse en el objetivo principal de la investigación, que es determinar si el Consejo de Estado colombiano, como corte de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa y juez del instituto resarcitorio estatal, ha respondido eficazmente, con el régimen de responsabilidad por actos terroristas, a las víctimas del conflicto armado colombiano, desarrollando una hermenéutica argumental de DIH, o, por el contrario, ha dado un tratamiento jurisprudencial equívoco que no garantiza la especial tutela reparatoria que supone el diálogo entre los Convenios de Ginebra y el derecho de daños.

Tabla 1
Conflicto armado no internacional vs Terrorismo

Conflicto armado no internacional	Terrorismo/actos terroristas
Se aplica el DIH.	Se aplica el derecho internacional de los DD. HH. y el derecho penal de los Estados.
Se protege de manera especial a las víctimas exigiendo de los actores la observancia de principios como el de distinción.	En el terrorismo no hay limitantes, los actos de terroríficos y de zozobra se dejan al azar sin identificar a las víctimas.
El Estado puede diseñar operaciones militares y ataques tendientes a reducir la capacidad de ofensiva e incluso obtener bajas.	Para combatir el terrorismo se deben aplicar las disposiciones convencionales, constitucionales, del derecho y procedimiento penales para judicializar a los responsables atendiendo al debido proceso, en el marco de un juicio justo; no se pueden adelantar acciones bélicas contra los delinquentes porque se calificaría jurídicamente como una ejecución extrajudicial.
El conflicto armado puede terminar por la derrota del adversario por la vía militar, la rendición o mediante una salida negociada.	La salida negociada para resolver la situación jurídica de los autores de delitos de terrorismo no es plausible normativamente.
Los civiles en el conflicto armado no internacional a luz de los Convenios de Ginebra y el protocolo II son personas protegidas y titulares de un derecho a la reparación que debe garantizar el poder judicial.	La sociedad y ciudadanía en su conjunto son víctimas del terrorismo, puede sufrir daños imputables a los autores de los delitos y no son en principio atribuibles al Estado.
En el ámbito de un conflicto armado se puede llegar a otorgar el estatus jurídico de beligerantes a un grupo armado ilegal.	En el terrorismo sus autores, así tengan cierto grado de organización, no se les puede llegar a considerar sujetos del derecho internacional.
Los principales rasgos que caracterizan jurídicamente un conflicto armado interno son: la existencia de un grupo armado ilegal organizado con una estructura jerárquica, control relativo del territorio que les permita atacar la institucionalidad, capacidad de ofensiva militar comparable con la de la fuerza pública del Estado, la prolongación temporal de las hostilidades, hay razones políticas, económicas, e incluso sociales para declararse en guerra contra el régimen constitucional, los combatientes aspiran a llegar al poder tomando el camino de las armas.	Los autores de actos terroristas pueden estar organizados y concertados criminalmente pero no tener una estructura jerárquica, no tienen control ni dominio de ninguna parte del territorio, constituyen una amenaza a la seguridad, pero no contra el régimen constitucional, los móviles o causas de los actos terroristas tienen finalidades múltiples casi siempre de inspiración delictual.

Fuente: autores.

Revisión crítica del régimen de responsabilidad por actos terroristas en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en Colombia

Sin duda, los conflictos armados y el terrorismo son hechos sociológicos y criminológicos que amplían los horizontes del derecho administrativo tradicional para obligarlo a acomodar sus principales figuras, por cuanto el derecho que reglamenta las acciones positivas/negativas del Estado y modula el comportamiento de la administración pública no puede ser indiferente a los escenarios de vulneración a los DD. HH. y del DIH (Narváez y Castiblanco, 2021).

El profesor Santofimio Gamboa plantea una reflexión profunda sobre el papel del instituto resarcitorio y del derecho de la responsabilidad estatal en contextos de conflictividad, sosteniendo que la aplicación de categorías como la imputación objetiva y la posición de garante, entre otros fundamentos de razonabilidad para motivar la responsabilidad, variaría sustancialmente en un escenario de paz, ya que buena parte de la jurisprudencia que respalda tales desarrollos se ha construido para juzgar la responsabilidad del Estado y reconocer derechos de las víctimas en una Colombia marcada por la guerra y el conflicto (Santofimio, 2017).

La construcción pretoriana de la responsabilidad del Estado por actos terroristas ha sido una respuesta

que la jurisdicción contencioso-administrativa ha dado a las oleadas de violencia armada que ha padecido Colombia por más de medio siglo. La conformación de grupos al margen de la ley, con disputas contra el régimen constitucional, el modelo de Estado y la forma de gobierno, ha desatado unos niveles de perturbación de la paz capaces de penetrar todos los tejidos de la sociedad, dejando un número exponencial de víctimas que padecen todos los días los devastadores efectos de la guerra, derivados de actos como atentados, hostilidades, desplazamiento forzado, secuestro, violencia sexual y reclutamiento forzado, que son absolutamente lesivos de las obligaciones internacionales en ámbitos de conflictos armados.

La justicia administrativa no ha sido indiferente a las víctimas del conflicto armado y se ha mostrado proclive a atribuir al Estado el deber de resarcir en eventos en los que se considera posible establecer los determinantes que estructuran una falla en el servicio, un daño especial o un riesgo excepcional por incumplimiento de deberes convencionales, constitucionales y legales en el marco de las acciones bélicas o por estimar que se ha producido una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas y, en consecuencia, no se debe abandonar a su suerte a los ciudadanos que viven las inclemencias de una guerra de la que no son ni histórica ni jurídicamente responsables (Bustamante et ál., 2022).

Esta postura del Consejo de Estado se corresponde con el cambio de paradigma en el derecho de daños, que le otorga un rol crucial y protagónico a la víctima, y no a la conducta del autor, abriendo sus plexos valorativos a criterios normativos, como la naturaleza de los derechos lesionados, y no al análisis simplista o causalista de la responsabilidad estatal tradicional (Alzate, 2020).

No obstante, un estudio sosegado de la jurisprudencia en la que se determina la responsabilidad del Estado por actos terroristas refuerza la hipótesis de ausencia, en el precedente, de los principios, postulados y categorías del DIH de absoluta pertinencia para el juzgamiento de los deberes incumplidos de la administración por hechos de terrorismo al interior de este gran fenómeno sociohistórico que es el conflicto armado no internacional colombiano. Esta afirmación se demostrará con la referencia y enunciación

crítica de algunos ejemplares jurisprudenciales del Consejo de Estado, donde se abordan hechos lesivos circunscritos al conflicto armado sin mayor distinción del terrorismo o de los actos terroristas y con unos entendimientos que resultan insuficientes para sustentar, en el orden internacional, decisiones de derecho interno sujetas al DIH.

Al inicio de la década de 1990 y en los albores de la naciente Constitución de 1991, se empezaron a establecer los cimientos de la responsabilidad del Estado por actos terroristas, un régimen incidido por las convulsas situaciones de los tiempos precedentes, como los ataques perpetrados por el binomio narcotráfico y guerrillas, un contexto que, por supuesto, motivó al alto tribunal de lo contencioso administrativo a enjuiciar a la administración, sin que en ese momento histórico hubiera mayor claridad sobre lo que es conflicto armado (Güecha, 2014).

En la Sentencia 6828/92, con ponencia del magistrado Julio César Uribe Acosta, inicia un prometedor tratamiento jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por actos terroristas y la protección de los ciudadanos víctimas de una violencia indiscriminada. Los hechos que motivaron el contencioso jurisdiccional consisten en la explosión de un carro bomba puesto por un grupo guerrillero en el comando del Ejército de la ciudad de Bucaramanga, es decir, un ataque impetrado contra un objetivo militar; sin embargo, no hubo mayores previsiones de los efectos perniciosos que iban a padecer las personas especialmente protegidas por el DIH, que no tienen la calidad de combatientes. En buen despegue, el Consejo de Estado estimó que el criterio de imputación procedente era el daño especial, porque no había ningún incumplimiento obligacional de la administración, pero sí una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas.

En esa ocasión, el Consejo de Estado determinó que, ante la ausencia de una falla probada del servicio, debía aplicar el régimen de daño especial para los casos en que los ataques tuvieran como objetivo instalaciones militares o policiales, pues estos daños generaban una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas, sustentando la obligación de reparar en los principios de equidad y solidaridad, al considerar que los afectados, ajenos al conflicto, no debían soportar los perjuicios derivados

de la subversión, aunque esta interpretación resultó garantista y alivió la carga probatoria de las víctimas.

En el año 1994, el Consejo de Estado afirma su posición orientada a la defensa del daño especial como fundamento del deber de reparar de la administración por actos terroristas, esta vez con ocasión del atentado contra el director del DAS, general Maza Márquez, hecho en el que, como muchos otros propiciados por la insurgencia armada, se lesionaron los derechos de personas de la población civil, dejando un saldo de daños a bienes patrimoniales, pérdida de vidas humanas, afecciones psicológicas y aminoración de la integridad física (CE, Sentencia 8577, Col.). Se estimó que este era otro escenario que configuraba una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas y, por contera, desataba el débito resarcitorio con cargo al patrimonio público.

Se valora que la sentencia busque precisar que se trata de un acto terrorista, pero preocupa que lo haga sin considerar la complejidad jurídica del conflicto armado interno. La Sala subraya que el terrorismo tiene como propósito afectar a la sociedad en su conjunto y que los daños materiales son un aspecto secundario frente a sus efectos legales. Destaca que estos actos buscan debilitar o destruir instituciones estatales clave; aunque reconoce que no existe una definición única de terrorismo, resalta como elemento común el ataque a la colectividad. En este sentido, se insiste en que el objetivo último es generar miedo y presión social o política.

Para el año 2002, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo empieza a morigerar la usanza del daño especial para dar paso al riesgo excepcional, pero manteniendo un régimen objetivo de responsabilidad que, como se insiste, da mayores garantías en términos de reparación a las víctimas. Lo complejo es que sigue refiriéndose al terrorismo como el hecho criminal que propicia los daños, y nada se dice en relación con el conflicto armado, de modo que, hasta ese momento, no hay una edificación de la línea jurisprudencial en la categoría definida en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, sino en una descripción fáctica cimentada en el derecho penal.

En Sentencia 16 696/07 el Chocó fue declarado responsable por las lesiones causadas a una menor de edad el 9 de julio de 1989, en momentos en que se presentó un enfrentamiento armado entre dos

individuos que actuaban al margen de la ley y dos agentes de la Policía Nacional, como consecuencia del lanzamiento de una granada que se dirigía al interior de la vivienda donde estaban los miembros de la Policía, la cual chocó contra un cable del alumbrado público y cayó en la casa donde se encontraba la menor, alcanzándola con su onda explosiva.

Esta sentencia resulta desafortunada no por conceder la reparación, que en últimas es el principal anhelo de los ciudadanos demandantes, sin importar cuáles son los fundamentos doctrinales e *ius filosóficos* esgrimidos por la justicia administrativa, sino por no ocuparse del entendimiento del conflicto armado ni hacer un proceso de cognición y apropiación del DIH. Se cuestiona la superficialidad argumental de un tribunal que está en la obligación de determinar el alcance del instituto resarcitorio estatal. La sentencia tampoco se ocupa de estudiar la violación al principio de distinción, una de las piedras angulares del DIH; ni siquiera se preocupa por atender las lógicas operativas, ya que el daño ocurre en el marco de una confrontación militar entre la fuerza pública y las guerrillas. Parece ser que las víctimas quedan desamparadas convencionalmente, lo que no solo perjudica la seguridad jurídica, sino que no les ofrece una verdadera dignificación.

En el año 2012, considerado por algunos como un hito para la evolución de la responsabilidad estatal frente a actos terroristas, el Consejo de Estado colombiano emprendió una ampliación hermenéutica del DIH al examinar la concurrencia de elementos materiales y normativos para declarar la obligación de reparar, aplicando el criterio de imputación por daño excepcional y creando la categoría de ‘riesgo-conflicto’. Bajo esta figura, la jurisprudencia reconoció una nueva modalidad de riesgo que se suma a las clásicas de riesgo-peligro, riesgo-beneficio y riesgo-álea, argumentando que los daños derivados de ataques guerrilleros a bienes o instalaciones estatales obedecen a la confrontación armada por el control territorial y el monopolio de la fuerza, lo que impone a la población civil un riesgo extraordinario derivado del cumplimiento de funciones constitucionales y legales, exponiéndola a sufrir los efectos de ataques dirigidos a los medios que sirven a tales fines.

En esta ocasión, no se hizo una reflexión integradora y sistemática del DIH y su incidencia en el derecho de daños en contextos de conflictos armados,

pero sí se mencionaron argumentos convencionales para garantizar el derecho de las víctimas a ser reparadas por las infracciones a los principios y reglas de la guerra. Esta sentencia resulta muy satisfactoria y compatible con la apertura del derecho público colombiano al derecho internacional, a las normas de *ius cogens* y a las apuestas de organismos universales y multilaterales enfocadas en la protección de quienes han experimentado la crueldad de las desproporciones bélicas.

¿Hacia dónde va la jurisprudencia administrativa hoy en materia de actos terroristas?

Al inicio de la década de 2020, el Consejo de Estado involucionó en los logros obtenidos en 2012, cuando el plexo normativo del DIH había sido siquiera destacado para condenar al Estado a reparar por actos terroristas, con yerros conceptuales y con una permanente confusión entre conflicto armado y terrorismo, pero garante de los derechos de las víctimas; era un buen inicio de una lógica convencional del derecho administrativo resarcitorio. Pero, con las decisiones proferidas, se presenta un retroceso en los criterios de imputación objetivos, a saber: daño especial y riesgo excepcional, cuya aplicación se traducía en que el anhelo de reparación no fuera una quimera, para introducir, sin más, la falla en el servicio, obligando a las víctimas a probar el incumplimiento de las obligaciones estatales en contextos bélicos y, además, a demostrar que la administración tenía conocimiento de la posible ocurrencia de los atentados y se abstuvo de tomar medidas de protección de los ciudadanos.

Prueba de ello son las sentencias del 29 de abril de 2020, con ponencia del magistrado Guillermo Sánchez Luque, y del 5 de junio de esa anualidad, con ponencia del mismo magistrado. En el debate argumental se presentaron contradicciones sobre la procedencia de los criterios de imputación, no se hizo ninguna interpelación al derecho de guerra y se abandonó por completo la noción del conflicto armado para seguir fundamentando decisiones en simples “actos de terrorismo”, lo que desfavorece por completo la situación de las víctimas, desatiende los lineamientos fijados en sentencias de unificación sobre el alcance del control de convencionalidad y confunde sistemas normativos como el derecho penal y el DIH con un

enfoque de derecho administrativo tradicional que no responde a los infortunios sociales, culturales y económicos que ha vivido el Estado-nación.

Lo defendido hasta el momento es que el Consejo de Estado, al edificar un precedente sobre responsabilidad del Estado por actos terroristas como respuesta jurisdiccional a las demandas reparativas de las víctimas de una fatídica guerra, no ha solventado con suficiencia sus posturas por ignorar el marco normativo aplicable, que es el DIH, en el que se encuentran criterios de juzgamiento no solo en los contornos del proceso penal o de la justicia internacional, sino también para plantear los cimientos de la obligación resarcitoria estatal en tiempos de conflictos armados. Así las cosas, lo que se propone a continuación es un cambio sustancial en este régimen, con basamento en el DIH, dotado de mayor seguridad jurídica en clave de víctimas, superando así los esquemas tradicionales de la responsabilidad.

Reparación a las víctimas por hostilidades en el conflicto armado no internacional: una nueva denominación para el régimen de responsabilidad por actos terroristas

Como se ha demostrado, hay serias diferencias jurídicas y doctrinales entre el conflicto armado y el terrorismo; el derecho internacional ha sido confirmativo, en sus diferentes fuentes, de los alcances de la existencia de un conflicto no internacional, así como de sus consecuencias obligacionales para las partes combatientes, que no se reducen a una amenaza a la seguridad pública o a un delito transnacional como lo es el terrorismo.

En ese entendido, la primera modificación estructural que se propone es un cambio en la denominación del régimen de responsabilidad por actos terroristas por la de ‘Responsabilidad del Estado por las hostilidades en el marco del conflicto armado no internacional’, lo que trae de suyo una nueva intelección dogmática para guiar los presupuestos del instituto resarcitorio en contextos de conflicto, lo que supone un aumento en los niveles de exigencia de la especial protección de la que es acreedora la población civil no combatiente, así como los bienes que no pueden ser catalogados como objetivos militares.

Los criterios del DIH permiten juzgar la responsabilidad del Estado de manera más justa, porque reconoce el conflicto armado como una fuente de daños y perjuicios que no causa la fuerza pública, sino grupos insurgentes que desconocen elementos mínimos de distinción y precaución. No obstante, la condena a la administración no se sustenta en el reproche o cuestionamiento a su posición de garante de los derechos convencionales, sino en el derecho humano de las víctimas a la reparación, que ha de ser garantizado solidariamente por toda la sociedad y por el patrimonio público.

La aplicación objetiva del DIH a la responsabilidad por hostilidades en el conflicto armado no internacional, como una forma de especial tutela resarcitoria de las víctimas, reconoce las condiciones de vulnerabilidad e inferioridad probatoria y se compadece con la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas que supone trasladar la asunción de daños de una confrontación entre el Estado y un grupo armado a la población que no es parte de las causas estructurales de la guerra, aunque la seguridad y la defensa nacional admitirán la restricción de derechos fundamentales.

El reconocimiento jurisprudencial de la justicia contencioso-administrativa del conflicto armado cohesiona la relación entre la fuerza pública y la ciudadanía porque las condenas contra las instituciones militares no obedecen a un señalamiento de su acción ni al incumplimiento de los estándares de los derechos de los no combatientes, sino a la reafirmación de la dignidad de las víctimas; estima el dolor, la tristeza, las experiencias traumáticas del conflicto en la población, las pérdidas económicas y el empobrecimiento, agravando las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en las que han vivido marginadas.

La jurisprudencia que acoja y desarrolle un régimen de responsabilidad del Estado por hostilidades en el conflicto armado no internacional debe abrirse a la doctrina reparativa formulada por la Organización de las Naciones Unidas, a las reflexiones del CICR, a las sentencias de las cortes internacionales como la CPI y la CORIH, y al derecho transicional comparado para desarrollar verdaderas piedras angulares del instituto resarcitorio bajo el sistema normativo procedente. La transición hacia una evolución epistemológica del derecho de

daños estatal, ampliado por los plexos categóricos del DIH, pretende declarar la responsabilidad de la administración pública por las consecuencias desproporcionales de la confrontación armada entre la fuerza pública y la insurgencia, pero configurando criterios aptos para colmar los vacíos en la jurisprudencia y materializar los postulados del Estado social de derecho y del Estado convencional de los derechos en la reparación de las víctimas.

Conclusión

La tutela jurisdiccional del derecho humano a la reparación en el marco de los conflictos armados no internacionales es un mecanismo de humanización de la guerra; exige una revaloración de los tradicionales criterios de imputación de la responsabilidad estatal, a saber: falla en el servicio, daño especial y riesgo excepcional, y requiere una nueva interpretación y redefinición de los mismos con enfoque de DIH, lo que conllevaría un viraje del precedente por parte de la justicia contencioso-administrativa, con vocación de permanencia y tendencia a objetivar el régimen de responsabilidad, dejando en el olvido el entendimiento de ‘actos terroristas o terrorismo’, categoría que trae de suyo una simplificación de la realidad histórica colombiana y una disminución relevante en la protección de los derechos de las víctimas, que resulta indefendible desde un riguroso control de convencionalidad.

Referencias

- Alberdi, J. B. (1934). *El crimen de la guerra*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/el-crimen-de-la-guerra/>
- Alzate Sanabria, E. A. (2020). *Responsabilidad del Estado por actos terroristas: Estudio de derecho comparado entre Colombia y España*. Editorial Universidad del Rosario.
- Borrero Mansilla, A. (2006). Terrorismo político: Definición y alcances de un fenómeno elusivo. *Estudios En Seguridad y Defensa*, 1(1), 70-77. <https://doi.org/10.25062/1900-8325171>
- Bustamante, J. F., Moyano González, W. L., Cabrera Oviedo, L. S., López Caballero, J. C., Castro Pinto, J. S., & Arenas Mendoza, H. A. (2022). *La responsabilidad estatal: Por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

- <https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/PublicFullRecord.aspx?p=30231172>
- Caldera Ynfante, J. E. (2020). *El origen del derecho internacional humanitario: Aportes de la Gran Colombia y del Reino de España a su configuración jurídica durante la Guerra de Independencia latinoamericana (1810-1830)*. Ediciones Olejnik.
- Cárdenas Merizalde, K. I., Coronel Merizalde, T. E., Cárdenas Merizalde, R. M., & Cárdenas Merizalde, D. S. (2024). Derecho penal internacional y protección de los derechos humanos. *RECIAMUC*, 8(2), 47–58. [https://doi.org/10.26820/reciamuc/8.\(2\).abril.2024.47-58](https://doi.org/10.26820/reciamuc/8.(2).abril.2024.47-58)
- Chu García, M. V., & Rizo-Patrón Boylan, R. (Eds.). (2020). *La racionalidad ampliada: Nuevos horizontes de la fenomenología y la hermenéutica*. Aula de Humanidades / Fondo Editorial PUCP.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *El derecho a un trato humano y el terrorismo*. Organización de los Estados Americanos. <https://cidh.oas.org/Terrorism/Spain/h.htm>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2008). *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?* [Documento de opinión]. CICR. <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/es/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>
- Consejo de Estado de Colombia. (1992). *Sentencia del 30 de julio de 1992, Exp. 6828, Carlos Arturo Pinzón Vargas c. Nación-Ministerio de Defensa*. Sección Tercera, M.P. Julio César Uribe Acosta.
- Consejo de Estado de Colombia. (1994). *Sentencia del 23 de septiembre de 1994, Exp. 8577*. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Julio César Uribe Acosta.
- Consejo de Estado de Colombia. (2007). *Sentencia del 3 de mayo de 2007, Radicación 16696*. Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero.
- Dorado Porras, J. (Ed.). (2014). *Terrorismo, justicia transicional y grupos vulnerables*. Dykinson.
- Echeverría, J. (2020). *Terrorismo y relaciones internacionales*. UNED.
- Escola de Cultura de Pau. (2025). *¡Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. ECP. <https://reliefweb.int/report/world/alerta-2025-informe-sobre-conflictos-derechos-humanos-y-construccion-de-paz>
- Escribano Úbeda-Portugués, J. (2008). *El terrorismo ante el derecho internacional público* (1.^a). Liber Factory.
- Güecha, C. N. (2006). Responsabilidad del Estado por actos terroristas: De la responsabilidad por falla a la responsabilidad sin falla. *Principia Iuris*, 6(6). <https://revistas.santotomasa.edu.co/index.php/piuris/article/view/651>
- Habermas, J. (2008). *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional: Europa: En defensa de una política exterior común* (pp. 13–35). Katz Editores.
- Hernández, D. (2000). *Derecho internacional humanitario: Cómo y por qué aplicar el derecho internacional humanitario a la legislación y al conflicto interno colombiano*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. (1996). *Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a “Dule,” Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-AR72*. Appeals Chamber, Oct. 2, 1995.
- Korovin, Y. A. (1963). *Derecho internacional público*. Grijalbo.
- López Calera, N. M. (2002). El concepto de terrorismo: ¿Qué terrorismo?, ¿Por qué el terrorismo?, ¿Hasta cuándo el terrorismo? *Anuario de Filosofía Del Derecho*, 19, 51–71. <https://produccioncientifica.ugr.es/documentos/63f17b93f04f46073d6974bb>
- López, N., Galindo, L., & Urueña, R. (2023). *Derecho internacional. Conceptos, doctrinas y debates*. Ediciones Uniandes. <https://doi.org/10.15425/2017591>
- Mariño, F., Fernández, C., & Castro-Rial, J. (1993). *Organización internacional: Naciones Unidas y organismos especializados: Textos legales*. Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado.
- Martínez Vargas, J. R. (2014). *Derecho internacional y terrorismo*. Editorial Universidad del Rosario.
- Narváez Jaimes, G. E., & Castiblanco Moreno, D. C. (2021). *Sociología de la paz en Colombia: Balance territorial del posacuerdo*. USTA.
- Obando Obando, B. S. (2017). *Responsabilidad del Estado por actos terroristas: Estudio de derecho público y sociología jurídica*. Librería Jurídica Sánchez R.
- Pastrana, M. (2020). *La nueva configuración de los delitos de terrorismo*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Puente Aba, L. M., Zapico Barbeito, M., & Rodríguez Moro, L. (2008). *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración: Retos contemporáneos de la política criminal*. Comares.
- Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (2013). La pérdida de la inmunidad de las personas civiles por su participación directa en las hostilidades. In A. Galinsoga Jordá (Ed.), *La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global* (pp. 165–208). Ministerio de Defensa de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4173389.pdf>

- Santofimio, J. O. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo V. Derecho de víctimas y responsabilidad del Estado* (1.^a). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctvlddcv5p>
- Swinarski, C. (1991). *Principales nociones e institutos del derecho internacional humanitario como sistema de protección de la persona humana*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Valcárcel, J. M. (2008). Beligerancia, terrorismo y conflicto armado: No es un juego de palabras. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 13, 363–390.
- Vargas, L. M. (2020). *El elemento subjetivo del delito en el Estatuto de Roma: Un análisis del derecho penal comparado*. Universidad de los Andes / Grupo Editorial Ibáñez.

Citar como:

Vargas Cano, C. A., Gil Osorio, J. F., & Obando Obando, B. S. (2026). Derecho internacional humanitario y derecho de daños: la responsabilidad del Estado colombiano por hostilidades en el conflicto armado no internacional. *IUSTA*, (64), 82-96.

 <https://doi.org/10.15332/25005286.12269>

Recibido: 11/01/2026
Evaluado: 18/02/2026
Aceptado: 18/03/2026