

Primera parte

Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia
enero-junio, 2026

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS CON ARMA DE DOTACIÓN OFICIAL EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL RECIENTE Y CLAVES DE ARMONIZACIÓN

Gonzalo Suárez Beltrán*

Académico de número

Recibido: 08-03-2026 - Aprobado: 21-05-2026

Resumen: La responsabilidad extracontractual del Estado por daños causados con arma de dotación oficial constituye uno de los escenarios más ilustrativos de la evolución del artículo 90 de la Constitución en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado. En este campo, la jurisprudencia ha tendido a adaptar al ámbito de lo público la teoría civil de la responsabilidad por actividades peligrosas, particularmente en relación con el uso de armas de fuego por agentes estatales. Para ello se han utilizado distintos filtros de conexidad con el servicio o incluso la percepción que pudiera tener la víctima sobre la actuación del agente, los cuales, de no verificarse, han llevado en ocasiones a calificar el evento como hecho personal del agente, con la consiguiente ruptura del nexo causal. Ello sin perjuicio de que, según las circunstancias del caso, la imputación pueda estructurarse también a partir de la falla del servicio, cuando se desobedecen parámetros normativos explícitos o del daño especial en contextos operativos específicos.

A partir de decisiones recientes de las subsecciones de la Sección Tercera (2024-2025), se advierte una evolución en la forma en que la jurisprudencia aborda este tipo de casos. Mientras la Subsección B consolida una lectura centrada en la guarda jurídica del instrumento peligroso y en la

* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana. Máster en Políticas Públicas para el Desarrollo de la London School of Economics and Political Science (LSE). Doctorando en Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca. Conjuuez de la Sección Tercera del Consejo de Estado de Colombia. Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario. Árbitro y consultor en Derecho Administrativo y Contratación Pública.

Contacto: gonzalo.suarez@suarezbeltran.com

autonomía del riesgo como título de imputación, la Subsección C fortalece el título de falla en el servicio, al enfatizar la responsabilidad por omisión institucional en el control del personal armado y delimitar la improcedencia de eximentes fundados en la propia conducta omisiva de la administración. Por su parte, la Subsección A muestra que, en contextos de operaciones legítimas con confrontación armada, la ausencia de prueba sobre la autoría del disparo o sobre una falla específica no impide estructurar responsabilidad a título de daño especial cuando el perjuicio constituye una carga pública anormal.

El artículo reconstruye esta evolución jurisprudencial, identifica convergencias y tensiones entre las subsecciones y propone una mirada hacia una posible unificación orientada a reforzar la garantía de reparación sin convertir al Estado en asegurador universal, al tiempo que exige un estándar probatorio riguroso para la configuración de la causa extraña.

Palabras clave: arma de dotación oficial; responsabilidad extracontractual del Estado; riesgo excepcional; guarda jurídica; falla del servicio por omisión; daño especial; causa extraña; Consejo de Estado.

STATE LIABILITY FOR HARM CAUSED BY SERVICE FIREARMS RECENT CASE LAW DEVELOPMENTS AND PATHS TOWARD HARMONIZATION

Abstract: State non-contractual liability for damages caused by the use of service firearms provides an especially revealing context for examining the development of Article 90 of the Colombian Constitution in the case law of the Third Section of the Council of State. In this field, the jurisprudence has progressively adapted the civil-law doctrine of liability for hazardous activities to the public law sphere, especially with regard to the use of firearms by state agents. In doing so, courts have traditionally relied on different filters of connection with the public service, including the functional link between the act and the service or even the victim's perception of the agent's conduct. When such a connection is not established, the event has sometimes been characterized as the personal act of the agent, thereby breaking the chain of attribution to the State. At the same time, depending on the circumstances of the case, liability may also be grounded on failure in the provision of the public service when clear legal duties have been breached, or on special damage in specific operational contexts.

Recent decisions of the subsections of the Third Section (2024-2025) reveal an evolution in the way these cases are analyzed. Subsection B has consolidated an approach centered on the legal guardianship of the dangerous instrument and on the autonomy of risk as a basis of attribution. Subsection C has reinforced the framework of failure of the service, emphasizing institutional omissions in the supervision and control of armed personnel and limiting defenses based on the administration's own omissions. Subsection A, in turn, has shown that in the context of lawful security operations involving armed confrontation, the absence of proof regarding the authorship of the shot or the existence of a specific

fault does not preclude liability under the doctrine of special damage, when the harm constitutes an abnormal public burden and the act of a third party is not exclusive.

This article reconstructs this jurisprudential evolution, identifies convergences and tensions among the subsections, and advances a possible line of future unification aimed at strengthening the guarantee of compensation while avoiding the transformation of the State into a universal insurer. At the same time, it underscores the need for a rigorous evidentiary standard in establishing an external cause capable of breaking the chain of attribution.

Keywords: service firearm; State liability; Exceptional Risk; Legal Guardianship; failure of the service by omission; Special Damage; External Cause; Council of State.

Introducción

La pregunta jurídica que subyace a esta línea jurisprudencial puede formularse de manera sencilla: ¿bajo qué título de imputación debe responder el Estado por los daños causados con armas de dotación oficial? La respuesta no ha sido siempre uniforme. La jurisprudencia de la Sección Tercera ha explicado estos eventos, según el caso, a partir de la falla del servicio, del riesgo excepcional derivado del uso de instrumentos peligrosos o, en contextos operativos específicos, del daño especial. Sin embargo, incluso cuando se acudía al riesgo excepcional, durante años se introdujeron filtros funcionales asociados al vínculo con el servicio, tales como el acto de servicio, el prevalimiento de la investidura o la percepción de la víctima. Cuando esa conexidad no se acreditaba, el evento tendía a calificarse como un hecho personal del agente.

La responsabilidad extracontractual del Estado por daños causados con arma de dotación oficial constituye, en este contexto, uno de los escenarios más ilustrativos para observar la aplicación del artículo 90 de la Constitución en la jurisprudencia de la Sección Tercera. En este campo convergen tres elementos que tensionan permanentemente el sistema de responsabilidad: el riesgo institucional derivado de la decisión estatal de armar a sus agentes y autorizar el porte de armas de fuego; la materialización concreta del daño, que suele producirse a través de la conducta individual de un agente identificable, y la necesidad de preservar límites racionales que eviten convertir al Estado en un asegurador universal sin sacrificar la garantía de reparación cuando el daño se explica por decisiones institucionales.

En decisiones recientes de las subsecciones de la Sección Tercera (2024-2025) se advierte una evolución: la Subsección B ha consolidado una

lectura centrada en la guarda jurídica del instrumento peligroso y en la autonomía del riesgo como título de imputación; la Subsección C ha enfatizado la responsabilidad por omisión institucional en el control del personal armado y ha delimitado la improcedencia de eximentes fundados en la propia conducta omisiva de la administración, y la Subsección A ha mostrado que, en contextos de operativos legítimos con confrontación armada, la ausencia de prueba sobre la autoría del disparo o sobre la existencia de una falla específica no impide estructurar responsabilidad a título de daño especial, cuando el perjuicio constituye una carga pública anormal y el hecho de un tercero no es exclusivo. Como se mostrará más adelante, este desplazamiento se explica también por una transformación en el objeto mismo de la prueba.

El propósito de este artículo es examinar esta evolución jurisprudencial, proponer una clave de armonización para su lectura conjunta, y una línea de unificación futura que refuerce la garantía de reparación de las víctimas, sin convertir al Estado en un asegurador universal.

Marco constitucional y dogmática mínima: daño antijurídico e imputación

Un punto de partida útil para abordar este campo se encuentra en la idea de que el daño antijurídico en la fórmula del artículo 90 de la Constitución de 1991 constituye el centro de gravedad de la responsabilidad estatal, tal como lo señalaron las primeras providencias del Consejo de Estado que quisieron desentrañar el sentido de la nueva norma en la década de los 90.¹ La intención fue superar la insuficiencia de la falla del servicio como categoría única, reconociendo que la imputación patrimonial al Estado también puede estructurarse en claves como el riesgo excepcional o el daño especial.

Esto permite ordenar la discusión sobre armas de dotación. Aunque el daño suele materializarse mediante un acto individual –un disparo–, la imputación estatal no se agota en establecer quién disparó o si lo hizo con culpa. La imputación es un juicio normativo adicional: consiste en

¹ Cfr. Ricardo HOYOS DUQUE, “Responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego. Su incidencia en el presupuesto del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional”, *Opinión Jurídica* 4, n.º 8 (2005): 73-96. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1279>.

determinar por qué, conforme al ordenamiento jurídico, el daño antijurídico debe ser soportado por el Estado y no por la víctima. En esa operación, la jurisprudencia ha trabajado principalmente con tres títulos: la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial.

En este tema se proyectan dos riesgos sistémicos. El primero es el de “desprotección”: si la conexidad funcional se convierte en un requisito rígido, puede dejarse sin reparación un daño que, en realidad, se explica por la decisión institucional de asignar armas y autorizar su porte. El segundo es el del “aseguramiento universal”: si la imputación se reduce a la mera titularidad del arma, sin válvulas de causa extraña, el Estado terminaría respondiendo por cualquier lesión causada con arma estatal, incluso en hipótesis de ruptura real del nexo causal. La evolución reciente puede leerse como un esfuerzo por reducir el primer riesgo sin caer en el segundo.

La línea tradicional: la coexistencia de la falla en el servicio con el riesgo excepcional y la persistencia de filtros funcionales

Durante varios años, la responsabilidad por daños causados con armas de fuego del Estado se analizó principalmente dentro del marco general de la falla del servicio, que ha constituido históricamente el título de imputación más característico de la responsabilidad extracontractual de la administración. Bajo este enfoque, el problema central consistía en establecer si el daño antijurídico podía atribuirse a una actuación irregular de la administración, ya fuera por acción o por omisión en el cumplimiento de sus deberes funcionales.

En esa perspectiva, el Consejo de Estado ha señalado que la responsabilidad estatal exige demostrar la existencia de un daño antijurídico imputable a la administración, lo cual puede ocurrir cuando se acredita una irregularidad en el funcionamiento del servicio. Dentro de ese marco general, los daños ocasionados con armas de dotación oficial podían explicarse, en muchos casos, a partir de irregularidades institucionales relacionadas con el manejo del armamento, la supervisión del personal armado o el control del uso de la fuerza, lo que conducía a estructurar la responsabilidad estatal a título de falla del servicio.

No obstante, la jurisprudencia reconocía que el uso de armas de fuego por parte de agentes estatales introduce un riesgo particularmente intenso para los administrados, lo que permitió explicar algunos casos con base en el

régimen objetivo de riesgo excepcional, inspirado en la teoría civil de las actividades peligrosas –artículo 2356 CC–.²

En esa línea, la Sección Tercera señaló que cuando el daño se origina en el despliegue de una actividad peligrosa como la utilización de armas de fuego, la imputación puede estructurarse sobre la base del riesgo creado por la actividad estatal. En palabras de la jurisprudencia:

... tratándose de la producción de daños originados en el despliegue –por parte de la entidad pública o de sus agentes– de actividades peligrosas, lo cual ocurre cuando se utilizan armas de diversas clases, como las de fuego, aquel a quien corresponda jurídicamente la guarda de la actividad quedará obligado a responder por los perjuicios que se ocasionen al realizarse el riesgo creado.³

Este enfoque permitió estructurar la responsabilidad estatal sin necesidad de demostrar una irregularidad concreta en el funcionamiento del servicio, lo cual resultaba especialmente relevante en contextos en los que el daño se producía de manera súbita y violenta, y la prueba de una falla institucional específica era particularmente difícil.

Sin embargo, incluso dentro de este marco de responsabilidad objetiva, la jurisprudencia mantuvo filtros funcionales relacionados con el servicio. La Sala sostuvo que la simple condición de servidor público del autor del daño no bastaba para comprometer la responsabilidad estatal, pues era necesario verificar si la conducta guardaba algún vínculo con el ejercicio de la función pública. En ese sentido se indicó:

Las actuaciones de los funcionarios sólo comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando tienen algún nexo o vínculo con el servicio público, pues la simple calidad de servidor público que pueda predicarse respecto del autor del hecho dañoso no vincula necesariamente al Estado

² Código Civil. Artículo 2356. *Responsabilidad por malicia o negligencia*: Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona, debe ser reparado por ésta. Son especialmente obligados a esta reparación: 1. El que dispara imprudentemente un arma de fuego..., https://leyes.co/codigo_civil/2356.htm

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de abril de 2014, rad. 08001-23-31-000-1994-08613-01 (21896), MP Mauricio Fajardo Gómez, en la que cita, a su turno, la Sentencia del 19 de abril de 2012 para evocar la evolución conceptual del tema en la Sección Tercera.

en lo patrimonial, dado que dicho individuo también puede actuar dentro su (sic) ámbito privado.⁴

De esta manera, incluso en los casos analizados desde la perspectiva del riesgo excepcional, la imputación estatal dependía con frecuencia de verificar la existencia de algún vínculo funcional o instrumental con el servicio. Cuando ese vínculo no se acreditaba, el hecho tendía a calificarse como hecho personal del agente, lo que podía conducir a excluir la responsabilidad de la administración.

Como desarrollo de ese filtro se utilizó también el criterio de la “percepción de la víctima”, según el cual debía examinarse si, desde la perspectiva de quien sufrió el daño, el comportamiento del agente aparecía como manifestación del ejercicio de la autoridad pública o como prevalimiento de la investidura estatal.

El criterio captaba un elemento relevante –la dimensión externa de la autoridad–, pero planteaba un problema probatorio estructural: en muchos casos es difícil establecer qué percibió efectivamente la víctima, y en los eventos de muerte esa reconstrucción resulta simplemente imposible.

Este esquema –una responsabilidad que partía de la falla del servicio como regla general, pero que en determinados supuestos podía estructurarse a partir del riesgo excepcional, y que en ambos casos se encontraba modulada por filtros funcionales vinculados al servicio– permitió durante años resolver la mayoría de los litigios relacionados con daños causados con armas de dotación oficial. En ese sentido, la propia jurisprudencia ha reconocido expresamente la coexistencia de estos enfoques. Así, en 2021 la Sección Tercera señaló:

... debe aclararse que la jurisprudencia de la Sección ha admitido que la falla del servicio y el riesgo excepcional son, por regla general, los títulos de imputación que permiten atribuir el daño generado con ocasión del uso de armas de dotación. Así, en este caso, la falla del servicio será el régimen llamado a resolver la controversia cuando se advierta que los uniformados hicieron uso de las armas de forma irregular al cumplimiento de sus funciones y/o obviando los procedimientos para los cuales fueron preparados. Por su parte, el riesgo excepcional gobernará el litigio en el evento en que se demuestre que la causación del daño se produjo por el

⁴ Ibidem.

uso inherentemente peligroso de las armas de fuego, sin que se hubiera producido un incumplimiento a los deberes normativos estatales. En el sub examine, de conformidad con el material probatorio que se allegó, no se demostró que la entidad demandada hubiera incurrido en una falla del servicio por desconocimiento de sus deberes, obligaciones y/o porque hubiera dado un uso arbitrario y no proporcional a la inminencia de la circunstancia; no obstante, el daño sí se originó por causa del uso de un arma de dotación, esto es, el revólver Smith Wesson, calibre 38, que portaba el patrullero [...], por lo que es posible analizar la imputación bajo la óptica del título de riesgo excepcional...⁵

La coexistencia de enfoques ha generado tensiones interpretativas. Ese trasfondo constituye el punto de partida para comprender los desarrollos más recientes de la jurisprudencia de las subsecciones de la Sección Tercera. Para ilustrarlos, se examinan a continuación tres decisiones representativas, una por cada una de ellas.

La Subsección C (2024): control institucional, previsibilidad y límites de los eximentes

Las tensiones descritas en el acápite anterior aparecen con especial claridad en la jurisprudencia reciente de las subsecciones de la Sección Tercera. Un primer ejemplo lo ofrece la Sentencia de 13 de marzo de 2024, en la que la Subsección C aborda un caso de homicidio cometido con arma de dotación oficial por un miembro del Ejército Nacional y reconstruye la imputación desde la falla del servicio por omisión de control institucional.

En el plano fáctico, el caso se estructura alrededor de señales previas sobre el estado del soldado armado, la reacción institucional insuficiente y la posterior evasión con el arma. La Sala muestra el vínculo entre omisión y producción del daño con una afirmación que resulta especialmente útil:

... fue precisamente por el incumplimiento del deber de control del personal y de los instrumentos de dotación oficial que el soldado –en servicio activo y valiéndose de su arma de dotación oficial– pudo sustraerse del campamento militar en el que se encontraba y disparó contra la población civil, por lo tanto, de haberse impedido la huida del soldado José Luis

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 22 de septiembre de 2021, rad. 25000-23-26-000-2009-00086-01 (55461), MP Adriana Marín.

Zárate Espinosa con su armamento, o dicho de otra forma, al no concederle salida para que fuera valorado por profesional médico tan pronto manifestó signos de alteración mental, se habría impedido la muerte de Margarita Gaviria Gallego, madre de los aquí demandantes, de ahí que precisamente, para evitar que un agente de la fuerza pública, de manera imprevista y por una decisión personal atente contra la población, debe existir un control estricto sobre los marciales y sobre la indumentaria bélica por parte del Ejército Nacional.⁶

Lo anterior lleva a la providencia a añadir un criterio de cierre que impacta directamente la teoría de la causa extraña: “los eximentes no pueden fincarse en una conducta de la propia entidad”.

En términos prácticos: la administración no puede construir su exoneración sobre aquello mismo que omitió y que hizo posible el daño, lo que explica al decir:

El control que se echa de menos es el que no permite edificar una causal eximente de responsabilidad [...] para que el hecho de agente sea relevante o determinante de la causación del daño, aquél debe provenir de un actuar culposo o doloso del servidor y, dadas las circunstancias en que se dieron los hechos que llevaron a la muerte de la señora [...] y, en especial, en las condiciones de salud mental en que se encontraba el militar, no resulta probatoriamente plausible auscultar un actuar consciente de parte de aquél. En contraposición, aun cuando el Ejército no podía prever exactamente cuál sería la modalidad de conducta que asumiría el soldado [...] sí estaba dentro de su alcance anticipar que aquél afrontaba algún tipo de afectación mental y, sin embargo, no adoptó ninguna medida para conjurar los riesgos que pudiera representar ese hecho, de ahí que lo sucedido el 25 de noviembre de 2010 estaba dentro de la esfera de lo previsible y resistible para el demandado.⁷

Sin negar la utilidad del régimen objetivo, la sentencia deja una enseñanza metodológica relevante para este campo: cuando el expediente ofrece evidencia clara de omisiones institucionales en el control del personal armado o en la custodia de los instrumentos de dotación, la imputación

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 13 de marzo de 2024, rad. 76001-23-33-000-2012-00473-01 (59753), MP Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁷ Ídem.

encuentra su explicación más convincente en la falla del servicio por omisión. En ese contexto, la discusión deja de girar en torno a si el agente actuó por motivos personales o funcionales y se desplaza hacia la pregunta por la previsibilidad e irresistibilidad o no del daño dentro de la organización estatal. De esta manera, la providencia evita que la conducta del agente se diluya en la categoría de “hecho personal” y muestra que, aun cuando el acto material provenga de una decisión individual, el daño puede ser jurídicamente imputable al Estado cuando la organización institucional omitió adoptar las medidas de control necesarias para neutralizar el riesgo que ella misma había creado.

El giro de 2024 en la Subsección B: guarda jurídica, autonomía del riesgo y vida privada

Si la sentencia de la Subsección C muestra cómo la imputación puede reconstruirse a partir de la omisión institucional de control, la providencia de la Subsección B da un paso adicional: prescinde de ese esfuerzo reconstructivo y reformula la imputación por riesgo excepcional a partir de la noción de guarda jurídica del instrumento peligroso.

La Sentencia de 17 de junio de 2024 marca un punto de inflexión porque declara expresamente su apartamiento de la línea previa y explica las razones del cambio. El punto de partida es la noción de guarda jurídica del arma de dotación. La Sala lo formula así: “En estos casos, el Estado responde por tener la condición de guardián jurídico de tales instrumentos, que se presume cuando son de su propiedad”.⁸

A partir de esa premisa, la providencia enfatiza la autonomía del riesgo como título de imputación: “la creación de un riesgo es un título de imputación objetivo que justifica de manera autónoma la obligación de reparar”.

De allí deriva una consecuencia decisiva:

En consecuencia, en estos eventos no es necesario demostrar el nexo de la actuación del agente con el servicio, ni mucho menos hacerlo a partir

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 17 de junio de 2024, rad. 41001-23-31-000-2008-00236-01 (57114), MP Martín Bermúdez Muñoz.

del criterio de percepción de la víctima, el cual es difícil de determinar en muchos casos, e imposible cuando se es objeto de una agresión mortal.⁹

Con ello, la responsabilidad objetiva deja de depender del filtro funcional y se apoya, ante todo, en la estructura institucional que explica por qué el daño debe ser soportado por el Estado.

El giro se proyecta con particular fuerza en el capítulo de exoneración. La sentencia reitera que, en daños imputables de forma objetiva, el Estado solo puede exonerarse acreditando causa extraña, pero añade una precisión que cambia el debate:

... la utilización indebida del instrumento peligroso por un agente estatal, así ocurra en el ámbito de su vida privada, no puede considerarse como un hecho externo”. El hecho del tercero exonera de responsabilidad a la administración, siempre y cuando se demuestre que dicho tercero es completamente ajeno al servicio, y que su actuación no vincule de manera alguna a este último, produciéndose claramente la ruptura del nexo causal. La conducta indebida del agente a quien el Estado le asigna un instrumento peligroso –desarrollada incluso dentro del ámbito de su vida personal– forma parte del riesgo creado por la utilización de dicho instrumento, que debe asumir quien tiene su guarda jurídica.¹⁰

Con esta regla, la vida privada deja de funcionar como “atajo exoneratorio”: lo relevante no es el móvil, sino si exista una ruptura real del nexo. Dicho de otro modo: ya no basta con describir el conflicto como “personal”, se requiere probar con seriedad la ajenidad y la exclusividad de la causa extraña.

La Subsección A (2025): daño especial en confrontación armada y estándar de exclusividad del hecho de tercero

La Sentencia de 25 de noviembre de 2025 introduce un tercer elemento que evita reducir el debate a un binomio riesgo-falla. En el caso analizado, el daño se produjo en un operativo legítimo con confrontación armada entre autoridades y secuestradores.

La Sala descarta la imputación por falla del servicio debido a insuficiencia probatoria y destaca:

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

No se pudo determinar con certeza que el disparo que acabó con la vida del señor [...], provino de alguna arma de dotación oficial o que quienes participaron en el operativo no observaron las normas y protocolos establecidos para este tipo de actuaciones. Las pruebas tampoco evidencian que la muerte del señor [...] fue ocasionada por algún disparo efectuado por algún integrante del grupo criminal...¹¹

Y, sin embargo, formula una regla metodológica decisiva: “la imposibilidad de encuadrar la responsabilidad bajo el título de falla del servicio no impide a la Sala analizar el presente asunto bajo otra óptica, como la del daño especial”.

Desde esa óptica, el sacrificio singular de un civil ajeno puede ser imputado como daño especial, por ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas. En este contexto, la sentencia también precisa el estándar del hecho de tercero:

... toda vez que su configuración requería que el daño se produjera en el presente caso exclusivamente por el actuar del grupo de secuestradores y como se demostró, en el sub judice el daño se dio con la participación del Grupo Gaula y el CTI que desplegaron todo su actuar e, incluso, usaron sus armas de dotación oficial para lograr la liberación de una persona secuestrada.¹²

Lo anterior conduce a que la providencia introduce un cierre probatorio característico del daño especial: “En consecuencia, acreditado como está que la muerte del señor [...] fue causada en momentos en que se desarrollaba un operativo en el que se presentó una confrontación entre las Fuerzas del orden y un grupo de secuestradores, la Sala encuentra que resulta irrelevante determinar la autoría”.

La idea aquí no es negar el nexo causal, sino explicar que, bajo este título, la autoría material puede dejar de ser condición necesaria cuando el daño especial aparece como carga pública anormal dentro del contexto operativo creado por el Estado.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 25 de noviembre de 2025, Rad. 76001-23-31-000-2010-01868-01 (64001), CP María Adriana Marín.

¹² Ídem.

Lectura conjunta de la jurisprudencia reciente: convergencias, prueba y límites de la causa extraña

Vistas de cerca, las providencias analizadas no se contradicen por el solo hecho de emplear títulos de imputación distintos, sino que cada subsección escoge el título que mejor organiza la estructura del caso y la prueba disponible. La Subsección B aborda el problema desde la guarda jurídica del instrumento peligroso y la autonomía del riesgo; la Subsección C desde la omisión institucional de control, en una visión de falla del servicio, y la Subsección A desde el daño especial en el contexto de un operativo legítimo con confrontación armada.

Sin embargo, también existe una convergencia de fondo que no conviene perder de vista. En los tres enfoques aparece una misma resistencia a “privatizar” el evento. En B, la vida privada no convierte en externo el uso del arma asignada; en C, la omisión institucional impide que el Estado se ampare en la culpa personal del agente, y, en A, la participación estatal en la confrontación excluye que el hecho de un tercero opere con facilidad como eximente.

Esta convergencia se explica –en nuestro criterio– por la evolución conceptual del problema. En los primeros desarrollos de la responsabilidad patrimonial por uso de armas de dotación, el arma se entendía principalmente como un medio del servicio y la discusión se formulaba en términos cercanos a la imputación subjetiva: la pregunta decisiva era si el disparo podía calificarse como acto de servicio o si existía un vínculo funcional con la función pública. Bajo esa lógica, la falla del servicio dominaba el análisis y, cuando el hecho se describía como estrictamente personal, la responsabilidad estatal tendía a excluirse.

Con la consolidación del artículo 90 de la Constitución y del régimen de riesgo excepcional, el énfasis se desplazó hacia la peligrosidad objetiva del instrumento. Se aceptó entonces que el Estado, al organizar actividades peligrosas como el uso de armas de fuego por agentes públicos, crea riesgos excepcionales cuya realización puede generar responsabilidad, aun sin prueba de una falla específica. Sin embargo, durante años ese tránsito convivió con un filtro funcional que reintroducía, por otra vía, la discusión sobre el vínculo con el servicio.

Las decisiones recientes muestran precisamente un desplazamiento en la forma de plantear el problema. En lugar de discutir si el agente actuó

en servicio o por motivos personales, el análisis tiende a concentrarse en determinar si el Estado conserva la condición de guardián jurídico del instrumento peligroso y si el daño constituye realización del riesgo institucional que el propio ordenamiento le permite crear y le impone controlar.

Una parte importante de las oscilaciones en esta línea se explica por la prueba. Los daños causados con armas de dotación suelen ocurrir en segundos, en medio de sorpresa, caos o confrontación. La víctima rara vez puede identificar el arma exacta o reconstruir si el agresor estaba formalmente en servicio. Si el estándar jurídico se formula alrededor de percepciones o de la idea de acto de servicio, el riesgo es evidente: se termina exigiendo una prueba que, por la naturaleza del hecho, resulta difícil –y a veces imposible–.

A nuestros ojos, el giro reciente no pretende resolver ese problema “rebajando” las cargas probatorias en abstracto. Lo que hace es modificar el objeto de la prueba: lo relevante pasa a ser aquello que sí es institucionalmente verificable, como la propiedad del arma, su asignación, el porte autorizado o los mecanismos de control y trazabilidad. En la práctica, se trata de un desplazamiento desde estados psicológicos hacia la estructura institucional del riesgo. La Subsección C complementa esta idea desde la falla por omisión: cuando existen señales previas, registros o decisiones de mando, el caso se reconstruye a partir del expediente institucional. Y la Subsección A muestra que, en contextos de confrontación, la incertidumbre sobre la autoría del disparo no necesariamente conduce a negar reparación cuando el daño aparece como una carga pública anormal derivada de una operación legítima.

El punto crítico, entonces, no se encuentra en el rótulo utilizado, sino en el límite del sistema: cuándo puede hablarse de una ruptura real del nexo causal. Si la vida privada no rompe por sí sola ese nexo, si los eximentes no pueden edificarse sobre omisiones estatales y si, en contextos de confrontación, el hecho del tercero exige exclusividad, la causa extraña debe probarse con mayor rigor: ajenidad y exclusividad reales.

La evolución reciente obliga, además, a precisar qué significa romper el nexo causal en este campo. Si la vida privada no es por sí sola un hecho externo; si los eximentes no pueden apoyarse en omisiones estatales, y si en confrontación el hecho del tercero exige exclusividad,

entonces la causa extraña debe formularse en términos materiales y no meramente narrativos. La pregunta relevante ya no es si el móvil fue personal, sino si la intervención que produjo el daño es realmente ajena y determinante del resultado, al punto de desplazar completamente el riesgo institucional.

Esto obliga a distinguir entre tres situaciones: (i) el “hecho personal” del agente como etiqueta utilizada para negar imputación; (ii) el hecho exclusivo de un tercero, y (iii) la culpa exclusiva de la víctima. Solo las dos últimas operan, en sentido estricto, como ruptura del nexo causal, y lo hacen bajo un estándar probatorio exigente: exclusividad y determinación.

Desde esta perspectiva, la culpa personal del agente no constituye, por regla general, causa extraña frente al Estado cuando el daño se produce con un arma asignada o bajo disponibilidad autorizada. La conducta del agente no es externa a la organización del riesgo; es, precisamente, uno de los factores que el diseño institucional debe anticipar y controlar. La causa extraña podría configurarse, en cambio, si un tercero se apodera del arma en circunstancias realmente ajenas a fallas institucionales y produce el daño de forma exclusiva y determinante; o si la víctima rompe el nexo con una conducta igualmente exclusiva y determinante que neutraliza el riesgo institucional.

Es precisamente a partir de este punto donde resulta posible formular respetuosamente una visión propia hacia la armonización jurisprudencial del asunto en la Sección Tercera del H Consejo de Estado.

Propuesta de armonización: realización del riesgo institucional y subreglas operativas

La propuesta de armonización es sencilla en su formulación y exigente en su aplicación. Si en materia de armas de dotación, una misma plataforma fáctica puede describirse como omisión de control, como realización del riesgo objetivo o como carga pública anormal en operativo legítimo, la pregunta central podría ser: ¿el daño es expresión de la realización del riesgo institucional creado por la asignación, el porte autorizado y el esquema estatal de control del arma? Si la respuesta es afirmativa, la imputación estatal se justifica bien por riesgo objetivo —cuando no es relevante o no está probada una falla específica—, bien por falla del servicio —cuando existen omisiones institucionales verificables—.

En escenarios de confrontación armada derivados de operaciones legítimas, la pregunta se transforma: ¿el daño constituye una carga pública anormal, especial y singular impuesta a un particular ajeno al conflicto, en el marco de la defensa del orden público? Si la respuesta es afirmativa, el daño especial ofrece un marco coherente, especialmente cuando la autoría material no puede determinarse con certeza, pero el contexto operativo legítimo y el sacrificio singular están acreditados.

Este criterio permite mantener el equilibrio que exige el artículo 90: reforzar la garantía de reparación cuando el daño se explica por decisiones institucionales, sin convertir al Estado en asegurador universal. Para ello, la causa extraña no desaparece, pero debe probarse en serio: un tercero “completamente ajeno” y con intervención exclusiva, o una conducta exclusiva y determinante de la víctima, según el caso.

A partir de las providencias recientes, pueden proponerse subreglas útiles para ordenar la práctica:

1. Si el daño se causa con arma de dotación y no hay prueba clara de una omisión institucional específica, la imputación puede estructurarse por riesgo excepcional en clave de guarda jurídica, sin exigir conexidad funcional, salvo prueba seria de una causa extraña material (Subsección B).
2. Si existen señales previas y evidencia de omisión de control sobre personal armado o custodia del arma, la imputación es más persuasiva a título de falla del servicio por omisión; y, además, los eximentes no pueden construirse sobre la propia omisión estatal (Subsección C).
3. Si el daño ocurre en una operación legítima con confrontación armada y la autoría no es determinable, puede estructurarse imputación por daño especial, siempre que el daño sea singular y anormal y que el hecho del tercero no sea exclusivo (Subsección A).

Estas subreglas ayudan a escoger título conforme a la prueba disponible, evitan que el debate se desgaste en la dicotomía servicio-vida privada y ofrecen un lenguaje común para evaluar causa extraña con estándares más consistentes.

Si se quisiera formular una regla de unificación –sin perjuicio de la casuística– podría enunciarse así: en daños causados con armas de dotación, la imputación al Estado procede cuando el daño constituye realización del riesgo institucional creado por la asignación, el porte autorizado y el

sistema estatal de control del arma. Según la estructura probatoria del caso, esa imputación podrá explicarse por riesgo excepcional, cuando no resulte relevante o no esté acreditada una falla específica; por falla del servicio, cuando se evidencien omisiones institucionales verificables en el control del personal armado o del instrumento peligroso; o, en contextos de operativos legítimos con confrontación armada, por daño especial cuando el perjuicio singular represente una carga pública anormal. En todos los casos, la exoneración solo procede mediante la demostración de una causa extraña exclusiva y determinante.

Esta formulación mantiene la garantía de reparación sin borrar los límites. Desplaza el análisis hacia elementos institucionalmente verificables y hacia estándares exigentes de exclusividad, lo que hace al sistema, al mismo tiempo, más garantista y más racional. Pensamos también, en la necesidad de trabajar con estándares probatorios más nítidos: estructura institucional del riesgo, omisiones verificables y exclusividad real en la causa extraña. Menos etiquetas y más demostración. Allí se juega sus posibilidades quien pretende responsabilidad del Estado por esta causa.

Conclusión

Este debate no es puramente conceptual: impacta la previsibilidad del sistema de responsabilidad, claro está, pero envía también un mensaje a la administración sobre los estándares que debe observar para evitar el daño derivado de la tenencia de armas de fuego propias de sus cometidos institucionales. En esto se juega el sentido del artículo 90: en la capacidad del derecho para asegurar que los riesgos creados por la organización estatal no recaigan, sin justificación, sobre quienes no están llamados a soportarlos.

Bibliografía

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, artículo 90.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 17 de junio de 2024, Rad. 41001-23-31-000-2008-00236-01 (57114), MP Martín Bermúdez Muñoz.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 13 de marzo de 2024, Rad. 76001-23-33-000-2012-00473-01 (59753), MP Jaime Enrique Rodríguez Navas.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 25 de noviembre de 2025, Rad. 76001-23-31-000-2010-01868-01 (64001), CP María Adriana Marín.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de abril de 2014, Rad. 08001-23-31-000-1994-08613-01 (21896), MP Mauricio Fajardo Gómez.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de Unificación de 28 de agosto de 2014, Rad. 50001-23-15-000-1999-00326-01 (31172), MP Olga Mélida Valle de la Hoz.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 22 de septiembre de 2021, Rad. 25000-23-26-000-2009-00086-01 (55461), MP Adriana Marín.

HOYOS DUQUE, Ricardo. “Responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego. Su incidencia en el presupuesto del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.” *Opinión Jurídica* 4, n.º 8 (2005): 73-96. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1279>.