



COMUNICADO 22

28 y 29 de mayo de 2025

El comunicado 22 contiene cuatro decisiones. Se presenta en el siguiente índice sus principales ejes temáticos:

Sentencia SU-204/25: Corte ampara el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de un núcleo familiar al que se le negaron las pretensiones de un recurso de indemnización, tras la ejecución extrajudicial a manos de la fuerza pública de uno de sus miembros

Sentencia SU-205/25: Corte ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil que continúe con el trámite establecido sobre la celebración del referendo derogatorio del Acuerdo Municipal celebrado en diciembre del 2022 del Concejo Municipal de Paz de Ariporo.

Sentencia C-208/25: Corte declaró inexecutable la expresión según la cual la distribución de las partidas del presupuesto participativo que les corresponde a las Juntas Administradoras Locales requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes de los Consejos Consultivos Comunales o Corregimentales

Sentencia C-209/25: Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-208 de 2025 que declaró inexecutable una expresión contenida en el artículo 43 de la Ley 1551 de 2012.

Sentencia SU-204/25

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

Expediente T-10.658.150

Corte ampara el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de un núcleo familiar al que se le negaron las pretensiones de un recurso de indemnización, tras la ejecución extrajudicial a manos de la fuerza pública de uno de sus miembros

1. Antecedentes

Hechos. El 16 de marzo de 2009, el señor Fabio Enrique Fajardo Avendaño falleció, presuntamente, como consecuencia de disparos de la Fuerza Pública. En octubre de 2010, los padres, hermanos y esposa de Fabio Enrique Fajardo interpusieron acción de reparación directa en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Nacional y la Policía Nacional. Argumentaron que el Estado era responsable administrativamente por el fallecimiento del señor Fabio Enrique a título de falla en el servicio. Por esta razón, solicitaron la indemnización del daño antijurídico.

El 27 de febrero de 2019, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró probada, de oficio, la falta de legitimación en la causa por activa y negó las pretensiones de la demanda. Lo anterior, debido a que los demandantes no aportaron los registros civiles que acreditaran su parentesco y relación de estado civil

con el fallecido, a pesar de que tal prueba resultaba indispensable de conformidad con el principio *onus probandi*, el Decreto 1260 de 1970 y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Los demandantes apelaron la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y adjuntaron las copias de los registros civiles correspondientes. Sin embargo, en segunda instancia, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la decisión, con base en los mismos fundamentos.

Acción de tutela. El 12 de junio de 2024, los familiares y la esposa del señor Fabio Enrique Fajardo interpusieron acción de tutela en contra de la sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección A. Sostuvieron que la accionada incurrió en los defectos fáctico, por desconocimiento del precedente, procedimental por exceso ritual manifiesto y por violación directa de la Constitución. Lo anterior, al declarar la falta de legitimación material en la causa por activa 13 años después de la admisión de la demanda. En su criterio, esta decisión ignoró el deber funcional y legal del juez administrativo de decretar pruebas de oficio con el objeto de alcanzar la verdad material. Además, estimaron que la Subsección A aplicó de forma irreflexiva las normas procesales del Decreto 1 de 1984 —Código Contencioso Administrativo— que regulan las cargas probatorias de la legitimación en la causa por activa.

Decisiones de instancia. El 3 de julio de 2024, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la tutela por incumplimiento del requisito de relevancia constitucional. En su concepto la acción únicamente se dirigía a discutir argumentos que ya habían sido debatidos y atendidos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El 3 de octubre de 2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó la sentencia de tutela de primera instancia.

2. Decisión

PRIMERO. REVOCAR las sentencias de tutela de instancia que declararon la improcedencia de la tutela por incumplimiento del requisito de relevancia constitucional. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los demandantes.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia de 20 de noviembre de 2023 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el proceso de reparación directa Rad No. 76001-23-31-000-2010-01868-01 (64.001). Asimismo, **ORDENAR** a la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado que:

- (i) Dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, decrete como prueba de oficio la incorporación de los registros civiles de nacimiento y de matrimonio que fueron aportados por los demandantes en el recurso de apelación. La Subsección A deberá garantizar que las entidades accionadas y vinculadas al proceso de reparación directa puedan ejercer el derecho de contradicción de estas pruebas.
- (ii) Dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de la providencia, emita una nueva sentencia de segunda instancia, de conformidad con lo previsto en esta sentencia.

TERCERO. COMPULSAR COPIAS del expediente y de la providencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, investigue al apoderado judicial de los demandantes en el proceso de reparación directa, por la presunta negligencia en la presentación de los registros civiles de sus poderdantes.

CUARTO. Por Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte encontró que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en los defectos fáctico, procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto, por desconocimiento del precedente constitucional y por violación directa de la Constitución:

(i) Defecto fáctico y procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto

La Sala reconoció que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y el Decreto 1260 de 1970, (i) la parte demandante tiene la carga de probar la legitimación material en la causa por activa y (ii) el registro civil es la prueba idónea y necesaria para la demostración del parentesco y del estado civil. Sin embargo, precisó que, en circunstancias excepcionales, el juez de lo contencioso administrativo tiene un verdadero deber legal y funcional de decretar pruebas de oficio y, en concreto, los registros civiles. Ello ocurre, entre otras, cuando (i) los hechos narrados por las partes y los medios de prueba aportados generan en el funcionario la necesidad de esclarecer asuntos indefinidos de la controversia; (ii) y existen fundadas razones para considerar que su inactividad puede apartar su decisión del sendero de la justicia material. De otro lado, la Corte reiteró que el juez de lo contencioso administrativo debe flexibilizar el estándar probatorio cuando advierte que la parte interesada, en razón de su condición de vulnerabilidad o indefensión o alguna otra justificación razonable, no está en la posibilidad de aportar la prueba solemne. Esto implica que el juez administrativo podrá acreditar los hechos con base en la valoración conjunta de indicios y otros medios de prueba. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada y uniforme, el incumplimiento de estos deberes configura, de forma concurrente, un defecto fáctico y por exceso ritual manifiesto.

Con fundamento en estas reglas de decisión, la Sala Plena encontró que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en los defectos fáctico y por exceso ritual manifiesto. Esto, porque (i) no decretó de oficio la incorporación de los registros civiles de los demandantes y (ii) tampoco flexibilizó la prueba del parentesco y el estado civil. A pesar de esta omisión, optó por denegar las pretensiones por falta de legitimación material por activa, lo que, en criterio de la

Corte, constituyó una decisión materialmente inhibitoria que desconoció la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.

(ii) Desconocimiento del precedente constitucional

La Corte encontró que la Subsección A incurrió en defecto por desconocimiento del precedente constitucional. Esto, porque inaplicó la regla de decisión fijada en, entre otras, las sentencias T-339 de 2015 y T-113 de 2019 según la cual cuando los demandantes no aportan prueba del estado civil o parentesco, el juez administrativo debe (i) hacer uso de sus facultades oficiosas con el fin de solicitar a la Registraduría o a los demandantes que aporten el registro para acreditar la legitimación en la causa por activa (cuando falta el registro civil de nacimiento para probar el parentesco), o el hecho dañoso (cuando se requiere el registro civil de defunción para probar la muerte); y (ii) excepcionalmente, ante la imposibilidad de obtener el registro, debe analizar si los indicios existentes permiten dar por probada la situación que se pretende acreditar (como la relación familiar entre las personas o la muerte). La Corte advirtió, además, que esta regla de decisión ha sido reiterada por el Consejo de Estado en decisiones recientes¹.

En criterio de la Sala Plena, la Subsección A incurrió en defecto por desconocimiento del precedente porque inaplicó esta regla sin cumplir con las cargas de transparencia y suficiencia. Lo primero *-transparencia-* porque no identificó esta regla de decisión. Lo segundo *-suficiencia-*, puesto que no expuso razones suficientes que justificaran apartarse del precedente.

(iii) Violación directa de la Constitución

La Sala Plena precisó que la aplicación irrestricta de reglas procesales sobre la carga probatoria, incluso en detrimento de la justicia material, supone una vulneración directa del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 CP) y del acceso a la administración de justicia (art. 229, *ejusdem*). Además, estableció que cuando los demandantes son personas en situación de vulnerabilidad o sujetos de especial protección, como lo serían personas víctimas de una grave violación de derechos humanos, el apego inflexible a las formalidades legales supone un quebrantamiento del mandato de igualdad (art. 13, *ibidem*). En consecuencia, la Sala Plena concluyó que, al declarar probada de oficio la falta de legitimación en la causa por activa, la Subsección A incurrió en violación directa de los artículos 13, 228 y 229 de la Constitución.

4. Aclaración de voto

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera— Subsección A. Auto del 25 de octubre de 2024. Rad. 47001-23- 33-000-2014-00309- 01 (68.702). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera— Subsección B. Auto del 20 de mayo de 2024. Rad. 08001-23-33-000-2018-00306-01 (69.400).

El magistrado **Miguel Polo Rosero** aclaró su voto frente a la decisión adoptada por la Sala Plena en la sentencia SU-204 de 2025. En este caso, correspondía a la Corte definir si la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en los siguientes defectos: (i) fáctico, (ii) procedimental absoluto –por exceso ritual manifiesto–, (iii) desconocimiento del precedente constitucional y (iv) violación directa de la Constitución, al proferir la sentencia del 20 de noviembre de 2023, por medio de la cual declaró probada de oficio la falta de legitimación en la causa por activa, porque los accionantes no aportaron en el trámite de la primera instancia del proceso de reparación directa, los registros civiles que acreditaban su parentesco y relación de estado civil con el fallecido, a pesar de que tal prueba resultaba indispensable de acuerdo con el principio *onus probandi*, el Decreto 1260 de 1970 y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En el análisis del caso, la Sala Plena decidió amparar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los accionantes –familiares y esposa del fallecido–, y dispuso dejar sin efectos la sentencia proferida en el proceso de reparación directa por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ordenando a la citada autoridad judicial que (i) decrete como prueba de oficio la incorporación de los registros civiles de nacimiento y de matrimonio que fueron aportados por los demandantes en el recurso de apelación; y (ii) que dicte, con base en ello, una nueva sentencia de segunda instancia. Por último, ordenó compulsar copias del expediente y de la sentencia a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, investigue al apoderado judicial de los demandantes en el proceso de reparación directa, por la presunta negligencia en la presentación de los registros civiles de sus poderdantes.

Al respecto, el magistrado Polo Rosero acompañó la decisión de amparo que fue adoptada por el pleno y el remedio constitucional que se acogió como solución a la problemática planteada, pero estimó necesario aclarar que estuvo en desacuerdo con parte de la motivación del fallo, específicamente, con aquella dirigida a fundamentar que la providencia cuestionada habría incurrido en la configuración de los defectos (i) procedimiento absoluto –por exceso ritual manifiesto–, (ii) desconocimiento del precedente constitucional y (iii) violación directa de la Constitución. A su juicio, el reproche constitucional a la autoridad accionada, y la razón por la cual debía prosperar el amparo en sede de revisión, se circunscribía al defecto fáctico, por no haberse decretado pruebas de oficio para esclarecer el estado civil y parentesco de los demandantes con el fallecido, a pesar de que se aportaron al proceso elementos de prueba e indicios sobre dicho vínculo familiar. Lo anterior, por las siguientes razones.

En primer lugar, señaló que la facultad de practicar pruebas de oficio no es una imposición absoluta para el juez administrativo, por cuanto en el marco de un proceso de carácter rogado y al cual se acude a través de apoderado judicial, las partes tienen el deber procesal de allegar los medios probatorios necesarios para acreditar el supuesto de hecho previsto en la norma. Así, por ejemplo, en un proceso

de reparación directa los demandantes deben demostrar la legitimación en la causa por activa para reclamar la indemnización de los perjuicios ocasionados por la muerte de un familiar, mediante los registros civiles de nacimiento, matrimonio o defunción, según corresponda.

En este sentido, recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, en virtud del principio *onus probandi*, corresponde a las partes probar el supuesto de hecho que pretenden demostrar y, de suyo, los perjuicios reclamados. Las pruebas de oficio proceden únicamente cuando el juez las considere necesarias "para esclarecer la verdad y los puntos oscuros o dudosos de la controversia". De esta forma, el decreto de pruebas de oficio no procede a solicitud de parte, sino que el juez, por iniciativa propia, decidirá si las decreta. Por ello, aunque el juez dispone de facultades probatorias oficiosas para buscar la verdad material, estas no pueden invocarse para suplir la carga de la prueba de las partes, en perjuicio del equilibrio de la relación jurídico procesal que debe asegurarse entre los extremos del litigio.

Como lo ha señalado el precedente del Consejo de Estado en armonía con el desarrollado por la Corte Constitucional, el juez administrativo debe ejercer las facultades oficiosas en materia probatoria cuando se enfrente a circunstancias excepcionales, tales como la necesidad de esclarecer asuntos indefinidos de la controversia. En este sentido, y siguiendo el ejemplo previamente planteado, los demandantes deben aportar la prueba que acredite el estado civil y parentesco con el fallecido, no obstante, en ausencia de esos medios probatorios, si reposan en el expediente otros elementos de prueba o indicios que sugieran la existencia del vínculo familiar, el juez debe acudir a su facultad oficiosa para practicar las pruebas necesarias a fin de esclarecer los puntos oscuros de la controversia, en ese caso, la legitimación en la causa por activa.

En segundo lugar, bajo la anterior comprensión de la facultad oficiosa de la práctica de pruebas, y en atención al régimen procesal aplicable al trámite de reparación directa objeto de estudio (Código Contencioso Administrativo), el magistrado Polo Rosero consideró que, en el caso concreto, no había duda de que los demandantes tenían el deber procesal de aportar los registros civiles de nacimiento y matrimonio para acreditar el estado civil y parentesco respecto del fallecido. Sin embargo, advirtió que, si bien es cierto que dichos medios de prueba no fueron aportados durante la primera instancia, también lo es que se allegaron desde el inicio del proceso otros elementos de prueba e indicios que demostraban la necesidad de que el juez ejerciera su facultad oficiosa de práctica de pruebas, en aras de esclarecer la legitimación en la causa por activa de los demandantes, para reclamar la reparación de los perjuicios ocasionados por la muerte de su familiar (documentos de identidad, testimonios e informe ejecutivo de la Fiscalía General de la Nación que daban cuenta del parentesco entre la parte demandante y el fallecido). Pese a que dichos elementos de prueba e indicios eran determinantes, la autoridad accionada se abstuvo de decretar pruebas de oficio, lo que configuró un defecto fáctico violatorio

de los derechos de los accionantes, en los términos de lo dispuesto en el artículo 169 del CCA.

Finalmente, afirmó que, en este caso, no estaban las dadas las condiciones para concluir que se presentaban el resto de los defectos decretados. En primer lugar, porque el Consejo de Estado no se aportó del precedente, solo que su valoración fue claramente limitada por la no consideración de los elementos de convicción que sí estaban en el expediente y que daban lugar a activar la práctica oficiosa de pruebas. En segundo lugar, porque no se presentó un exceso ritual manifiesto, en tanto que el examen del máximo tribunal de la justicia administrativa se soportó en la no acreditación de la legitimación en la causa por activa, al apego del onus probandi y de lo señalado por el concepto del Ministerio Público. Y, en tercer lugar, porque no se puede considerar que existió una violación directa de la Constitución, en la medida en que el origen de la infracción se concreta en la falta de apreciación de varios elementos de juicio, que llevaban a activar la facultad probatoria oficiosa del juez, por lo que la infracción es de carácter legal, y no puede extrapolarse al Texto Superior, a partir de consideraciones vinculadas con la categorización de los demandantes (sujetos de especial protección), las pretensiones de la controversia y el mandato general de prevalencia del derecho sustancial.