Sentencia SU636/15

Referencia: Expediente T-4500770

Acción de tutela interpuesta por Rafael Enrique Noguera Abello y José Rafael Noguera Abello contra la sentencia del catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013), de la Sección Tercera (3ª), Subsección A del Consejo de Estado.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., siete (7) de octubre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en primera (1ª) instancia, por la Sección Cuarta (4ª) del Consejo de Estado el seis (6) de marzo de dos mil catorce (2014) y, en segunda (2ª) instancia, por la Sección Quinta (5ª) del Consejo de Estado el diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014), dentro del trámite de tutela iniciado por Rafael Enrique Noguera Abello y José Rafael Noguera Abello, actuando mediante apoderado,[1] contra la Sección Tercera (3ª), Subsección A del Consejo de Estado.

El proceso de referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Nueve (9) de la Corte Constitucional, mediante Auto proferido el veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014).[2] A raíz del informe presentado por la Magistrada Sustanciadora, el tres (3) de diciembre de dos mil catorce (2014) la Sala Plena de la Corporación decidió asumir el conocimiento del

[1] A folios 1 y 2 del primer cuaderno, expediente de tutela, se encuentra el poder otorgado al abogado Fernando Ramírez Laguado.
[2] La Sala de Selección Número Nueve está conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

caso, con fundamento en lo previsto en el artículo 54ª del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

I. ANTECEDENTES

Los señores Rafael Enrique Noguera Abello y José Rafael Noguera Abello, a través de apoderado judicial, promovieron acción de tutela contra la Sentencia de la Sección Tercera (3ª), Subsección A del Consejo de Estado, proferida el catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013), dentro del trámite de segunda (2ª) instancia del proceso administrativo de reparación directa promovido contra la Nación (Ministerio de Defensa, Ejército y Policía Nacional).[3] Los accionantes consideran que esta decisión judicial transgrede sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia a través de un recurso judicial efectivo, y a la reparación integral a la que tienen derecho en su condición de víctimas del conflicto armado. Sostienen los tutelantes que el exceso ritual manifiesto en la valoración del material probatorio y la inaplicación del principio de la oficiosidad de la prueba generaron el desconocimiento de los derechos indemnizatorios discutidos al interior del proceso administrativo. Fundamentan su solicitud de amparo en los siguientes hechos:

Hechos

1. Los accionantes aducen ser los propietarios de las fincas denominadas *"El Tres o La Nena"* y *"Los Cámpanos"*, ubicadas en el Municipio de Fundación (Magdalena), con una extensión territorial que en conjunto asciende a novecientas diez (910) hectáreas aproximadamente, destinadas a la explotación ganadera y agrícola.[4]

2. Refieren que en mil novecientos noventa y nueve (1999) fueron objeto de múltiples amenazas y extorsiones por parte de grupos subversivos al margen de la ley que operan en la región. Por lo anterior, tanto ellos como sus familiares solicitaron la debida protección a los comandantes de policía del Magdalena y Barranquilla. Para tal fin, remitieron comunicaciones escritas los días quince (15) de febrero y seis (6) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999); asimismo, reiteraron la solicitud de protección vía telefónica de manera telefónica los días veintiséis (26) y veintisiete (27) de abril del mismo año, sin encontrar respuesta alguna.

3. Según relatan, el veintidós (22) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999), siendo las cinco y treinta de la tarde (5:30 p.m.) el "Frente Diecinueve (19) de las FARC*"* irrumpió en las instalaciones de las fincas,

---

[3] Expediente 47001-23-31-000-2000-00501-01. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. También suscriben esta decisión judicial los Consejeros Mauricio Fajardo Gómez y Carlos Alberto Zambrano.

[4] Como anexo al escrito de tutela, se puede observar en los folios 131 y 132 del primer cuaderno de tutela, la escritura pública número cuatrocientos uno (401) del diez (10) de marzo de dos mil catorce (2014), mediante la cual el señor Elías Duarte Rueda transfiere a título de venta a favor de la señora Leonor Abello de Noguera los derechos de dominio y posesión sobre el predio rural identificado *"El tres o La Nena".*

preguntando por la ubicación del señor Rafael Noguera Aarón, padre de los accionantes, y luego de proferir acusaciones y amenazas en su contra, procedieron a incendiar las instalaciones, a destruir con bombas las construcciones e implementos de trabajo y a hurtar las cabezas de ganado de las fincas.

4. Los accionantes informaron a las autoridades militares y de policía del ataque del que fueron víctimas, promovieron la denuncia penal correspondiente y solicitaron la práctica de una serie de pruebas anticipadas ante el Juzgado Único Civil Municipal de Fundación (Magdalena). En virtud de esta petición, se practicó una inspección judicial con intervención de peritos, en la que se constataron los daños ocasionados con la incursión guerrillera, se recibieron los testimonios de los trabajadores y la declaración de autoridades militares y de policía de la zona, quienes manifestaron haber tenido conocimiento de los hechos ocurridos el 22 de mayo de 1999, así como de las medidas de protección solicitadas con anterioridad.

5. El veintisiete (27) de junio de dos mil (2000), los señores Noguera Abello interpusieron demanda de reparación directa contra la Nación (Ministerio de Defensa, Ejército y Policía Nacional), solicitando indemnización por los perjuicios sufridos en el ataque guerrillero, argumentando que las autoridades demandadas omitieron cumplir con sus obligaciones de vigilancia y protección.[5]

6. La demanda fue admitida el nueve (9) de agosto de dos mil (2000) por el Tribunal Administrativo del Magdalena. Durante el proceso, la parte demandada argumentó que no se configuraban los presupuestos para declarar la responsabilidad del Estado, por cuanto el daño se derivó del hecho exclusivo de un tercero; señalaron además que no se había acreditado la propiedad de los bienes por cuyo daño se reclama y que el dictamen aportado como prueba anticipada tenía como único fundamento las afirmaciones de los demandantes.

7. Surtido el trámite correspondiente, el doce (12) de marzo de dos mil cuatro (2004) el Tribunal Administrativo del Magdalena profirió sentencia de primera instancia, en la que accedió parcialmente a las pretensiones de los demandantes, declaró la responsabilidad administrativa de la Nación y la condenó al pago de tres mil ochocientos cuarenta y siete millones cuatrocientos treinta y un mil setecientos sesenta y cuatro pesos ($3.847.431.764) por concepto de perjuicios materiales.[6] Consideró que se encontraba acreditada en cabeza de los demandantes la titularidad sobre los

[5] La demanda administrativa obra a folios 3 a 16 del expediente de reparación directa.
[6] A folios 26 a 49 del primer cuaderno, expediente de tutela, obra copia del fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Magdalena en el que decide el asunto con radicación No. 47001-23-31-000-2000-00501-01 MP. Martha Isabel Castañeda Curvelo.

bienes muebles e inmuebles[7], así como la constitución de los elementos del régimen de falla en el servicio, atribuible a la parte accionada.

8. La decisión fue apelada por el representante legal de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa, respectivamente, quienes reiteraron los argumentos presentados durante el proceso en relación con la falta de prueba: (i) del nexo causal entre el hecho y el daño; (ii) de la falla en el servicio; (iii) del daño sufrido. En relación con esto último, el apoderado de la Policía Nacional llamó la atención sobre la falta de prueba de la propiedad de los bienes, a la falta de soportes y la irregularidad en la práctica del dictamen pericial que se aportó como prueba anticipada.[8]

9. Durante el trámite de segunda instancia se realizaron dos conciliaciones judiciales, el veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009) y el veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010),[9] en las cuales las partes alcanzaron acuerdos conciliatorios. Estos, sin embargo, fueron improbados por la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante autos del veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) y del doce (12) de mayo de dos mil once (2011), por considerar que no existían pruebas que respaldaran dichos acuerdos. Debido a lo anterior, se concedió prelación de fallo al recurso de apelación en trámite.[10]

10. La Sección Tercera (3ª), Subsección A del Consejo de Estado, mediante Sentencia del catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013), revocó el fallo de primera (1ª) instancia, luego de concluir que no se acreditó la legitimación material en la causa por activa.[11] Para ello sustenta: (i) que no se probó la propiedad de los accionantes sobre los predios "El Tres o la Nena" y "Los Campanos", por cuanto sólo se aportó copia auténtica de una escritura pública de compraventa del primero de estos predios, sin allegar de manera oportuna evidencia de la tradición del derecho de dominio sobre este bien, pues sólo vino a aportarse un certificado de tradición en la audiencia de conciliación judicial realizada en segunda instancia el veinticinco (25) de mayo de dos mil diez (2010), que no fue valorado porque la oportunidad en que se allegó fue manifiestamente extemporánea; en relación con el segundo predio, los accionantes no aportaron ningún documento que acreditara su adquisición y la tradición del dominio. (ii) Tampoco se demostró la propiedad de los

---

[7] El Tribunal de primera instancia, previa valoración de las pruebas aportadas al proceso administrativo de reparación directa, estimó que la titularidad de la propiedad de los bienes muebles (bulldozer, retroexcavadora, ganado y otros semovientes) se encontraba debidamente probada, como también la titularidad de los predios inmuebles, acreditada mediante copia autenticada de las escrituras públicas y constancia de registro inmobiliario. (Ver copia de la sentencia a folio 40 del primer cuaderno de tutela).

[8] Los escritos de apelación del apoderado de la Policía Nacional y de los apoderados del Ministerio de Defensa obran a folios 56 a 63, 64 a 78 y 85 a 91, respectivamente, del primer cuaderno, expediente de tutela.

[9] Los acuerdos conciliatorios constan a folios 652 a 654 y 685 a 688, respectivamente, del cuaderno de segunda instancia, expediente de reparación directa.

[10] Los autos que improbaron los acuerdos conciliatorios obran a folios 663 a 668 y 710 a 716, respectivamente, del cuaderno de segunda instancia, expediente de reparación directa.

[11] La sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, del catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013). Radicado: 47001-23-31-000-2000-00501-01 (28.131), (MP. Hernán Andrade Rincón), obra a folios 3 a 25 del primer cuaderno de tutela.

demandantes sobre los bienes muebles que, se dijo, fueron destruidos o hurtados en los mencionados predios, pues respecto de algunos se aportaron copias simples en lugar de autenticadas, o luego de vencido el término de fijación en lista; las fotografías aportadas como prueba de los daños no permiten verificar si efectivamente fueron tomadas en el curso de la inspección judicial; los interrogatorios de parte practicados como prueba anticipada no pudieron ser valorados en el proceso, pues no fueron solicitadas por los accionantes; en relación con las cabezas de ganado, se acreditó que la propiedad correspondía al padre de los accionantes, quien no concurre como demandante en el proceso. En ese orden de ideas, se afirma en la sentencia que *"(a)nte la deficiencia probatoria a la que se ha hecho referencia, se impone concluir que quienes formularon la demanda no acreditaron ser los titulares de los derechos reales cuya indemnización se reclama, lo que configura una falta de legitimación en la causa por activa, […]"*.[12] Adicionalmente, la sentencia señala que no es posible fundamentar la legitimación material por activa en la condición de poseedores de dichos bienes, dado que esto implicaría variar la *causa petendi*, en tanto los demandantes fundamentaron sus pretensiones en la calidad de propietarios, que afirmaron tener pero no probaron.

11. Mediante escrito radicado el treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), Fernando Ramírez Laguado, apoderado judicial de los señores Noguera Abello presentó acción de tutela en contra de la sentencia proferida en segunda instancia por la Sección Tercera (3ª), Subsección A del Consejo de Estado, en el proceso de reparación directa que los accionantes promovieron en contra de la Nación (Ministerio de Defensa, Ejército y Policía Nacional).[13]

Reclama la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia a través de un recurso judicial efectivo y a la reparación integral de sus apoderados, que estiman vulnerados con la revocatoria de sentencia dentro del trámite del proceso de reparación directa, toda vez que a su juicio la decisión del Consejo de Estado incurrió en las siguientes causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales: (i) *Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*, al desconocer la evidencia de que los accionantes son propietarios y poseedores de los bienes que sufrieron daños, e imponer una serie de formalismos innecesarios para efectos de acreditar la propiedad de los bienes inmuebles, cuando lo cierto es que es la condición de víctima, acreditada en el proceso, la que determina la legitimación material por activa. (ii) *Decisión sin motivación*, para lo cual señala que en la sentencia objeto de controversia se excluye el reconocimiento del derecho a la indemnización integral de los señores Noguera Abello en relación con una serie de bienes, sin exponer ninguna justificación ni motivación jurídica. (iii) *Defecto fáctico*, por la pretermisión del decreto de pruebas de oficio que la autoridad judicial estimaba necesarias para confirmar los supuestos; con ello además se

[12] Ver folio 17 del primer cuaderno, expediente de tutela.
[13] La demanda obra a folios 150 a 195, primer cuaderno, expediente de tutela.

desconocen los postulados establecidos en la Ley 1448 de 2011 y en la jurisprudencia constitucional en relación con el traslado al Estado de la carga de la prueba que se exige a las víctimas del conflicto armado.[14]

Con fundamento en estas consideraciones, solicitan como pretensión principal que se revoque la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el proceso de reparación directa y, en consecuencia, se deje en firme la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena. De manera subsidiaria, solicitan que se ordene a la entidad accionada rehacer su actuación judicial, sin incurrir en los defectos procedimentales y fácticos alegados.

Respuesta de la Entidad Accionada.

12. A través de escrito de contestación de tutela, radicado el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013) en la Secretaría General del Consejo de Estado, suscrito por el Consejero Hernán Andrade Rincón, ponente de la sentencia objeto de controversia, la entidad accionada se opone a las pretensiones y solicita declarar improcedente la acción de tutela.[15]

Para ello argumentó que la parte demandante no cumplió con su carga probatoria dentro del proceso, en tanto *"[…] debía acreditar, entre otros, los fundamentos de hecho que sustentaban la causa petendi en torno a su legitimación material en la causa por activa, […] Un entendimiento de lo contrario implicaría que el fallador tenga el deber de asumir la carga procesal que le incumbe a las partes,"*[16]. Sobre este aspecto indicó que no le era dado al Consejo de Estado en su sentencia variar de manera oficiosa la *causa petendi* en el sentido que solicitan los demandantes en la tutela, pues ello habría implicado afectar los derechos de defensa y contradicción de las entidades demandadas en el proceso de reparación directa. Asimismo reiteró que la condición de propietarios esgrimida por los accionantes no fue acreditada, toda vez que sobre el predio "Los Campanos" no se aportó ningún documento dirigido a acreditar su adquisición y tradición de dominio, mientras que en relación con el predio denominado "El Tres" o "La Nena", sólo se aportó copia auténtica de la escritura pública de compraventa, sin que existiera en el proceso evidencia alguna sobre la efectiva tradición del derecho de dominio. Sostuvo que el certificado de tradición aportado durante el trámite de segunda instancia se allegó de manera extemporánea, y no podía ser valorado en atención a lo consagrado en los artículos 174, 177 y 183 del Código de Procedimiento Civil.

En segundo lugar, sobre la supuesta falta de motivación respecto de las pretensiones referidas a la afectación de bienes muebles, la parte accionada en esta tutela señaló que la sentencia objeto de controversia cumplió a cabalidad

[14] Folios 150 a 195 del primer cuaderno, expediente de tutela.
[15] Folios 205 a 221 del primer cuaderno, expediente de tutela.
[16] Ver folio 217 del primer cuaderno, expediente de tutela.

la carga argumentativa sobre este aspecto, pues se detuvo en la valoración de cada una de las pruebas aportadas en relación con dichos bienes. En particular, sobre los automotores señaló que también estos están sometidos al registro del título para que opere la tradición, razón por la cual no les resulta aplicable el régimen que de ordinario rige para los bienes muebles.

En tercer lugar, sobre la alegada obligación de practicar pruebas de oficio, sostuvo que tal facultad, consagrada en el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo, no comporta la sustitución por el juez de la carga que le corresponde a la parte actora de probar las afirmaciones que efectúa en la demanda. Asimismo, de conformidad con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, la prueba de los supuestos de hecho a través de los cuales se asegura la causación de un daño corresponde al actor; carga que fue incumplida por la parte demandante en este caso y no le correspondía asumir al fallador, por cuanto ello resulta contrario a su compromiso con los principios de igualdad e imparcialidad.

Por último, la autoridad judicial demandada en esta acción de tutela señaló que, en virtud del carácter subsidiario de esta garantía constitucional, no puede hacerse uso de ella pretendiendo acceder a una tercera instancia *"[…] que satisfaga los intereses económicos, pasando por alto los más elementales principios del derecho probatorio[…]"*[17] , lo que conllevaría a la desnaturalización del carácter subsidiario de la acción pública. Finalmente, resaltó que la decisión adoptada está debidamente fundada en la normatividad sustancial y procedimental aplicable, como también en las pautas jurisprudenciales sobre la materia.

Intervención de las entidades vinculadas en calidad de terceros interesados

13. En el auto admisorio de la acción de tutela se ordenó notificar al Ministerio de Defensa, al Ejército Nacional, a la Policía Nacional y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como terceros interesados en las resultas del proceso.[18]

14. Atendiendo a esta comunicación, el Secretario General de la Policía Nacional[19] dio contestación a la acción de tutela, para lo cual señala que: (i) la entidad que representa no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes; (ii) la tutela es improcedente para controvertir providencias judiciales, mucho menos tratándose de una sentencia debidamente ejecutoriada. Con fundamento en estas consideraciones, pide al juez que se rechace por improcedente esta tutela.

[17] Ver folio 221 del primer cuaderno, expediente de tutela.
[18] Ver folio 198 del primer cuaderno, expediente de tutela.
[19] Coronel Ciro Carvajal Carvajal. Ver folios 222 a 223 del primer cuaderno, expediente de tutela.

15. Por su parte, la Coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa[20] dio respuesta a la acción de tutela en los siguientes términos: (i) el fallo controvertido se profirió con apego a la normatividad y jurisprudencia vigente, aun cuando no haya sido favorable a la parte accionante, al no encontrar probada la legitimación material en la causa por activa; (ii) no existió vulneración al debido proceso, por cuanto se cumplieron las ritualidades procesales y se garantizó a las partes el derecho de acción y de contradicción en todo momento; (iii) la sentencia efectuó un estudio detallado de todas las pruebas aportadas, por lo que no es cierto que se trate de una decisión sin motivación. Por lo anterior, solicita que la tutela sea declarada improcedente.

Decisiones de tutela objeto de revisión

16. En sentencia del seis (6) de marzo de dos mil catorce (2014), la Sección Cuarta (4ª) del Consejo de Estado[21], negó las pretensiones de la acción de tutela. Sostuvo, en primer lugar, que "*de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial se cumplen en el caso propuesto*".

A continuación, al verificar si concurrían los requisitos específicos de procedibilidad alegados por los accionantes, la sentencia concluye que: (i) No se está en presencia de un actuar excesivo por parte de la autoridad judicial tutelada, por cuanto los demandantes invocaron la condición de propietarios para definir su legitimación material en la causa por activa, razón por la cual no le era dado al fallador variarla; sobre la no valoración del registro aportado de manera extemporánea, la sentencia sostiene que no se verificaba ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo, relativo al decreto y práctica de pruebas en segunda instancia. (ii) No cabe invocar la aplicación de las reglas establecidas en la Ley 1448 de 2011, por cuanto no se encontraba vigente para la época de los hechos, ni al momento de presentación de la demanda de reparación directa. (iii) El desacuerdo de la valoración de las pruebas no puede ser desatado mediante el ejercicio de la acción de tutela. (iv) En virtud de lo establecido en los artículos 169 del Código Contencioso Administrativo y 177 del Código de Procedimiento Civil, no se infiere la obligación del juez de conocimiento de decretar pruebas de oficio para suplir la carga de las partes, razón por la cual no se evidencia la existencia de un defecto fáctico en la providencia judicial atacada por vía de tutela.

Esta decisión contó con el salvamento de voto de la Consejera Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, quien sostuvo que la sentencia omitió precisar e insistir que la tutela contra providencias judiciales no procede contra las dictadas por

---

[20] Abogada Sonia Clemencia Uribe Rodríguez. Folios 227 a 242 del primer cuaderno, expediente de tutela.
[21] A folios 250 a 259 (primer cuaderno, expediente de tutela), obra fallo de tutela de primera instancia proferido por la Sección Cuarta (4ª) del Consejo de Estado (MP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, SV. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez).

el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, en tanto son órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones.[22]

17. El diecinueve (19) de marzo de dos mil catorce (2014), el apoderado judicial de los accionantes radicó escrito de impugnación, para insistir que es clara la configuración del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, como también de un defecto fáctico por errónea valoración de las pruebas. Sostuvo que dadas las circunstancias concretas del caso, se tornaba *"[…] imperativo que el juez, en su calidad de director del proceso y para la plena observancia de los principios de equidad, dignidad humana y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, […] decretara una prueba de oficio para el esclarecimiento de los puntos dudosos que existía en torno a la legitimación de los demandantes"*.[23]

18. Mediante sentencia del diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014), la Sección Quinta (5ª) del Consejo Estado[24] modificó el fallo de primera (1ª) instancia y, en lugar de negar las pretensiones, declaró la improcedencia de la acción de tutela. Sostuvo que: (i) en contra de lo alegado por los demandantes, en la sentencia fueron debidamente consideradas las pruebas aportadas para acreditar su legitimación material por activa; (ii) la condición de víctimas del conflicto armado y, con ello, de beneficiarios del tratamiento previsto en la Ley 1448 de 2011 no fue alegada por los demandantes en el proceso ordinario, razón por la cual el cargo deviene improcedente; (iii) el principio de la oficiosidad de la prueba debe emplearse para esclarecer aspectos que así lo requieran, pero no para para suplir las omisiones de las partes. En consecuencia, concluyó que la demanda sólo evidencia el descontento de los tutelantes con una sentencia que fue desfavorable a sus pretensiones, y su intención consiste en reabrir el debate de instancia.

Actuaciones surtidas en sede de revisión

19. El treinta (30) de octubre de dos mil catorce (2014), el apoderado de los accionantes radicó un escrito en la Secretaría de esta Corporación en el que somete a consideración de la Sala los argumentos por los que, en su criterio, debe otorgarse a sus representados el amparo que solicitan. En él reitera los argumentos expuestos en la demanda de tutela referidos a: (i) la procedencia de aplicar para este caso las reglas de flexibilización probatoria consagradas en la Ley 1448 de 2011, por su condición de víctimas del conflicto armado; (ii) la existencia de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto; (iii) la existencia de un defecto fáctico, por la omisión del Consejo de Estado de decretar las pruebas de oficio que requería para alcanzar la verdad material; (iv) la ausencia de motivación en la decisión, en lo que respecta a la falta de legitimación en la causa para reclamar reparación respecto de los demás

---

[22] El salvamento de voto obra a folios 279 del primer cuaderno, expediente de tutela.
[23] Ver folio 273, primer cuaderno expediente de tutela.
[24] A folios 287 a 304 (primer cuaderno, expediente de tutela) obra fallo de tutela de segunda instancia proferido por la Sección Quinta (5ª) del Consejo de Estado que decide el escrito de impugnación. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

bienes muebles. Advierte que este último cargo, pese a haber sido planteado en la demanda de tutela, no fue considerado por ninguno de los jueces de instancia.

20. Luego de que la Sala Plena de la Corte Constitucional asumió la revisión de esta acción de tutela, el cinco (5) de diciembre de dos mil catorce (2014) la magistrada sustanciadora profirió un auto en el que dispuso suspender los términos del proceso, con fundamento en lo previsto en los artículos 53 y 54A del Reglamento Interno de esta Corporación.[25]

21. En auto del veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014) se ordenó oficiar al Tribunal Administrativo del Magdalena para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha providencia, remitiera copia íntegra del expediente del proceso de reparación directa adelantado en ese despacho en primera instancia, con número de radicado 47001-23-31-000-2000-00501-01, dentro del cual fue dictada la sentencia de segunda instancia que es objeto de controversia en este juicio de tutela.[26]

Ante la falta de respuesta del despacho judicial destinatario del oficio, se requirió nuevamente el envío del expediente mediante autos del seis (6) de febrero y diecisiete (17) de marzo de dos mil quince (2015).[27] En comunicación radicada en Secretaría el siete (7) de abril siguiente, el Tribunal Administrativo del Magdalena informa que el expediente fue remitido una vez recibido el primer oficio que así lo requería, y aportó como prueba copia de la planilla de la oficina de correos.[28] Finalmente, mediante oficio del veinte (20) de abril de dos mil quince (2015), suscrito por la Oficial Mayor de la Secretaría de la Corte Constitucional, fue remitido el expediente al despacho de la magistrada sustanciadora.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Presentación del caso, planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de decisión

[25] Folio 30 del cuaderno de revisión, expediente de tutela.
[26] Folios 33 a 34, cuaderno de revisión, expediente de tutela.
[27] Folios 37 a 43, cuaderno de revisión, expediente de tutela.
[28] Folios 44 a 47, cuaderno de revisión, expediente de tutela.

2. Los señores Noguera Abello invocan la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia a través de un recurso judicial efectivo y a la reparación integral a la que tienen derecho por su condición de víctimas del conflicto armado, los cuales estiman vulnerados por la sentencia proferida el catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013) por la Sección Tercera (3ª), Subsección A del Consejo de Estado, en el proceso de reparación directa que los accionantes promovieron en contra de la Nación (Ministerio de Defensa, Ejército y Policía Nacional). Esta providencia revocó la decisión de primera instancia proferida el doce (12) de marzo de dos mil cuatro (2004) por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en la que se condenó a la Nación al pago de $3.847.431.764 pesos por concepto de perjuicios materiales ocasionados por el asalto de un grupo guerrillero a las fincas "La Nena o El Tres" y "Los Campanos", donde destruyeron las instalaciones e implementos de trabajo y hurtaron las cabezas de ganado. La razón expuesta por la Sección Tercera del Consejo de Estado para revocar la anterior decisión y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, consistió en que: (i) los demandantes no acreditaron ser los propietarios de los bienes muebles e inmuebles cuya indemnización se reclama, lo que configura una falta de legitimación material en la causa por activa; (ii) en tanto los demandantes concurrieron al proceso invocando la calidad de propietarios, está vedado al juez variar la *causa petendi* para fundamentar la legitimación material por activa en la condición de poseedores de dichos bienes.

Los accionantes afirman que la decisión del Consejo de Estado incurrió en tres de las causales que tornan procedente la tutela contra providencias judiciales: (i) *Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*, al desconocer la evidencia de que los accionantes son propietarios y poseedores de los bienes que sufrieron daños, e imponer una serie de formalismos innecesarios para efectos de acreditar la propiedad de los bienes inmuebles, cuando lo cierto es que es la condición de víctima, acreditada en el proceso, la que determina la legitimación material por activa. (ii) *Defecto fáctico,* por la pretermisión del decreto de pruebas de oficio que la autoridad judicial estimaba necesarias para confirmar los supuestos; con ello además se desconocen los postulados establecidos en la Ley 1448 de 2011 y en la jurisprudencia constitucional en relación con el traslado al Estado de la carga de la prueba que se exige a las víctimas del conflicto armado. (iii) *Decisión sin motivación*, por cuanto la sentencia niega el derecho a la indemnización integral en relación con una serie de bienes, sin exponer ninguna justificación ni motivación jurídica.

Por su parte, la autoridad judicial accionada y las entidades intervinientes en calidad de terceros con interés legítimo coinciden en señalar que la sentencia impugnada no incurrió en ninguno de los defectos alegados, así: (i) la negativa a reconocer la calidad de propietarios sobre los bienes a partir de los medios de prueba aportados por los demandantes no configura un defecto procedimental, por cuanto la prueba del dominio sobre los inmuebles y los vehículos requiere el registro del título, que en este caso sólo se aportó respecto de uno de los inmuebles y de manera manifiestamente extemporánea;

de otro lado, no le era dado al fallador variar de manera oficiosa la *causa petendi* en el sentido que solicitan los demandantes en la tutela, pues ello habría implicado afectar los derechos de defensa y contradicción de las entidades demandadas en el proceso de reparación directa. (ii) No se configuró un defecto fáctico por abstenerse de decretar pruebas de oficio o dar por acreditada la legitimación de los demandantes, por cuanto corresponde a la parte actora la carga de probar las afirmaciones que efectúa en la demanda, sin que pueda el juez emplear la facultad para decretar pruebas de oficio a efectos de suplir las falencias probatorias del demandante. (iii) Tampoco se presenta la supuesta falta de motivación en lo que atañe a las pretensiones indemnizatorias sobre algunos bienes muebles, pues la sentencia se detuvo en la valoración de cada una de las pruebas aportadas en relación con dichos bienes.

3. De acuerdo con los antecedentes expuestos la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

3.1. ¿Incurre una decisión judicial en *defecto procedimental por exceso ritual manifiesto* cuando niega las pretensiones formuladas en una demanda de reparación directa, argumentando que los demandantes carecen de legitimación material por activa, porque concurrieron al proceso en calidad de propietarios pero no acreditaron en debida forma el derecho de dominio sobre los bienes cuya indemnización reclaman?

3.2. ¿Se configura un *defecto fáctico* cuando, en un proceso de reparación directa promovido por personas que reclaman su condición de víctimas del conflicto armado, la autoridad judicial no decreta pruebas de oficio para despejar dudas sobre la legitimación material de los demandantes, en atención a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional y a las reglas especiales en materia de prueba establecidas en la Ley 1448 de 2011?

3.3. Por último, la Sala debe establecer si la autoridad judicial accionada (i) omitió pronunciarse sobre las pruebas aportadas para reclamar la indemnización respecto de los bienes muebles a los que se refieren los demandantes y (ii) de existir tal omisión, si es de tal magnitud que comporta una vulneración del derecho al debido proceso por *ausencia de motivación*, frente a la cual proceda el amparo constitucional.

4. Para tal fin, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre los requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En segundo lugar, examinará si en el presente caso se verifican los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales.

De hallarlos satisfechos procederá, en tercer lugar, al análisis de los desarrollos jurisprudenciales en torno al derecho de las víctimas del conflicto armado a obtener reparación integral; de manera específica se referirá a las

diversas vías – judicial y administrativa – previstas para hacer efectivo el derecho a la reparación, a fin de precisar si, como lo sostienen los demandantes, las disposiciones contempladas en la Ley 1448 de 2011 son aplicables al proceso judicial de reparación directa.

Precisado este punto, la Sala dará respuesta, en su orden, a cada uno de los problemas jurídicos antes identificados, para lo cual reiterará su jurisprudencia sobre las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela invocadas por los demandantes y examinará si estas concurren en el presente caso.

Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

5. A partir de la sentencia C-543 de 1992[29], la Corte Constitucional estableció que la acción de tutela contra providencias judiciales sólo procedía, de manera excepcional, "*en aquellos casos en que se haya incurrido en una vía de hecho"*. Tras más de una década de desarrollo jurisprudencial, la Corte introdujo una importante modificación conceptual en la sentencia C-590 de 2005[30], al sustituir el concepto de "vía de hecho" por el de "causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales", por considerar que este último daba cuenta, en mejor modo, del amplio espectro de supuestos en los cuales resulta admisible ejercitar la acción de tutela contra providencias judiciales.

De acuerdo con la sistematización propuesta en esta decisión, y acogida desde entonces por la Corte, es preciso distinguir entre los *"requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales",* los cuales determinan que la providencia pueda ser objeto de control constitucional a través de la acción de tutela, y otros *"requisitos o causales especiales de procedibilidad"*, que constituyen los cauces argumentativos dentro de los que debe enmarcarse la violación de derechos fundamentales que se atribuye a la decisión judicial objeto de control.

6. Las *causales generales de procedibilidad* que deben concurrir para que una providencia judicial pueda ser conocida por el juez de tutela son las siguientes: (i) que la cuestión discutida sea de evidente relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio *iusfundamental* irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un

---

[29] MP. José Gregorio Hernández Galindo, SV. Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 25 y inexequibilidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991. Las normas declaradas inexequibles regulaban diversos aspectos relacionados con la acción de tutela contra providencias judiciales.

[30] MP. Jaime Córdoba Triviño. En esta sentencia se declara inexequible la expresión "acción" contenida en el artículo 185 de la Ley 906 de 2004, en tanto excluía toda posibilidad de interponer acciones de tutela contra las sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[31]; (v) que el peticionario identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible; (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

7. Entretanto, según lo establecido en la referida sentencia C-590 de 2005, para que pueda declararse que una providencia judicial incurre en violación de derechos fundamentales, es preciso que se verifique alguna de las siguientes *causales especiales de procedibilidad*: (i) *Defecto orgánico,* que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; (ii) *defecto procedimental absoluto*, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido o por *exceso ritual manifiesto,* el cual se presenta cuando el funcionario judicial en aras del rigorismo en las formas, sacrifica de manera injustificada su deber de dar prevalencia al derecho sustancial; (iii) *defecto fáctico*, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (iv) *defecto material o sustantivo*, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; (v) *error inducido*, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales; (vi) *decisión sin motivación*, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones; (vii) *desconocimiento del precedente*, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado; (viii) *violación directa de la Constitución*.

8. A continuación, la Sala examinará si en el presente caso se verifican las mencionadas causales generales de procedibilidad de la acción de tutela contra la decisión judicial objeto de controversia. Solo en caso de que así ocurra, la Corte tendría competencia para pronunciarse sobre las causales específicas de procedibilidad que invocan los demandantes.

Examen de las causales generales de procedibilidad en el caso concreto

---

[31] No obstante, la Corte ha señalado que, de acuerdo con la doctrina fijada en la sentencia C-591 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas. SPV. Alfredo Beltrán), *"si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio"*.

9. *Relevancia constitucional de la cuestión que se discute.* La controversia sometida a consideración de la Corte reviste importancia constitucional por cuanto está referida al derecho a la reparación integral que asiste a las víctimas del conflicto armado y, de manera específica, a las exigencias probatorias que deben ser satisfechas cuando se pretende hacer valer este derecho por la vía judicial del proceso de reparación directa que se tramita ante la jurisdicción administrativa.

10. *Subsidiariedad.* La decisión objeto de controversia es una sentencia de segunda instancia, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, frente a la cual no cabe interponer ningún recurso ordinario. Ahora bien, en la acción de tutela se formulan tres cargos, el último de los cuales no satisface este requisito de procedibilidad, como pasará a explicarse.

10.1. En relación con los dos primeros cargos - (i) defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, por las exigencias probatorias impuestas para acreditar la legitimación material respecto de los inmuebles y algunos de los bienes muebles (vehículos y cabezas de ganado) por cuya indemnización reclaman; (ii) defecto fáctico, por la omisión de declarar pruebas de oficio necesarias para establecer la verdad sobre hechos que resultaron dudosos para el juez – la Sala encuentra que su planteamiento en sede de tutela respeta el carácter subsidiario de este mecanismo de defensa judicial. Ninguna de estas objeciones quedan comprendidas dentro de las causales de revisión, único mecanismo extraordinario de impugnación del que dispondrían para controvertir la sentencia que negó sus pretensiones.[32]

10.2. La tercera de las acusaciones señala que el Consejo de Estado incurrió en una decisión sin motivación, al no haber fundamentado la carencia de legitimación material para obtener indemnización por los demás bienes muebles. Al respecto es necesario remitirnos al artículo 267 del Código Contencioso Administrativo dispone que, en los aspectos allí no regulados, se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo. Ahora bien, conforme al artículo 311 del Código de Procedimiento Civil, dentro de término de ejecutoria de la

[32] El artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 (Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), establece que: "Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.// 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.// 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.// 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.// 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.// 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.// 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.// 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada."

sentencia, las partes pueden solicitar su *adición*, cuando aquella "*omita la resolución de cualquiera de los extremos de la litis, o de cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento*".

Como lo ha señalado la Corte en anteriores pronunciamientos, el mecanismo de la adición se orienta a salvaguardar una garantía central del debido proceso, como es el derecho de las partes a obtener respuesta completa y razonada a sus pretensiones, a la vez que salvaguarda el principio de economía procesal.[33] Asimismo, este Tribunal ha estimado improcedente la tutela contra providencias judiciales acusadas de faltar al deber de congruencia, o de incurrir en decisión sin motivación, cuando las partes no solicitaron al juez la adición de la providencia recurrida en amparo. En la sentencia T-950 de 2006[34] se negó la procedencia de la acción de tutela contra una providencia de naturaleza laboral proferida por un Tribunal Superior, acusada de no haber dado respuesta a la petición de reconocimiento de indexación de la primera mesada pensional, debido a que la actora no había acudido a la adición de la sentencia, contenida en el artículo 311 de la Código de Procedimiento Civil. En aquella oportunidad se precisó:

> *"[…] (N)o puede acudirse a la acción constitucional de tutela cuando el afectado por una decisión judicial que considera incongruente con las pretensiones, no ha agotado los mecanismos ordinarios que el sistema jurídico ofrece con ese propósito.*
>
> *La conclusión precedente no pierde validez por el hecho de que el artículo 311 del C.P.C. autorice al juez de instancia para adicionar de oficio la demanda, pues es claro que dicha alternativa opera cuando el funcionario judicial se ha percatado de la omisión; por manera que si eso no ocurre, es carga procesal del interesado solicitar el pronunciamiento aditivo de la sentencia*".

Tal regla de decisión fue reiterada en la sentencia T-570 de 2011,[35] para declarar improcedente la tutela interpuesta contra una providencia judicial que negó el reintegro de una trabajadora. La causal invocada por la tutelante sostenía que el juez laboral incurrió en *decisión sin motivación*, al no haber dado respuesta a algunas de las pretensiones formuladas por la demandante. En esta oportunidad, la Corte señaló que:

---

[33] Así, en la sentencia C-404 de 1997 (MP. Jorge Arango Mejía), al examinar la constitucionalidad de esta figura a la luz del principio de congruencia, este Tribunal sostuvo: *"[…] el artículo 311, al permitir al juez adicionar la sentencia, dentro del término de ejecutoria, con otra complementaria, permite que se cumpla esta obligación de resolver sobre todos los hechos y asuntos debatidos en el proceso. Obsérvese que el artículo supone que el debate se cumplió siguiendo las reglas del debido proceso, y que el juez, al momento de fallar, incurrió en una omisión. Sería insensato, y contrario a la economía procesal, que la sentencia incompleta hubiera de ejecutarse así y que el juez que la dictó no pudiera completarla, de oficio o a petición de parte. […] También es lógico, y ajustado al principio de la economía procesal, que el superior complemente la sentencia cuando la parte perjudicada por la omisión haya apelado o haya adherido a la apelación. Si no lo hizo, ello quiere decir que se conformó con la decisión".*

[34] MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[35] MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

> *"[…] la herramienta contenida en el artículo 311 del Código de Procedimiento Civil sí constituyó un recurso judicial idóneo y eficaz para atender la presunta vulneración de derechos fundamentales generada en el trámite de la segunda instancia dentro del proceso ordinario laboral interpuesto por la señora Fabiola Muñoz de Erazo contra Comfacauca. En efecto, a través de la adición la actora bien pudo haber planteado la "omisión" indicada […] señalando las razones por las cuales consideraba que el fuero circunstancial hacía parte del recurso y precisando que la sustentación era suficiente para que fuera atendida por el Tribunal […]".*
>
> *Bajo estas condiciones y atendiendo que no se evidencia la existencia de un evento que logre justificar la ausencia de la presentación de la solicitud de adición de la sentencia de segunda instancia, la Sala concluye, al igual que las Salas de Casación Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia, que el amparo interpuesto por la señora Fabiola Muñoz de Erazo no cumple con el segundo requisito general de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales lo que, de conformidad con la jurisprudencia anotada, en especial la sentencia C-590 de 2005, impide que se hagan más consideraciones sobre el caso."*

En definitiva, cuando a través de la acción de tutela se pretende impugnar una providencia judicial en la que se adoptan determinaciones que, a juicio del accionante, carecen de motivación, es deber del juez constitucional verificar si la parte interesada previamente solicitó la aclaración de la sentencia ante el juez que la profirió y, de haberlo omitido, si media alguna circunstancia que así lo justifique. De lo contrario, la acción de tutela se torna improcedente por no haber sido agotados todos los mecanismos de defensa judicial.

Examinado el presente caso, la Sala encuentra que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido la aplicabilidad del artículo 311 del Código de Procedimiento Civil en los procesos que se adelantan ante la jurisdicción administrativa.[36] En ese orden de ideas, es claro que la parte demandante contaba con este mecanismo de defensa judicial para hacer valer su derecho a obtener una decisión debidamente motivada en lo atinente a la legitimación en la causa para reclamar por los bienes muebles que, según afirma, no fueron considerados en la sentencia de segunda instancia. Adicionalmente, no había lugar a dudar sobre la idoneidad en concreto de este mecanismo de defensa judicial, por cuanto, al plantear la solicitud de adición en el sentido requerido por los tutelantes, se habría abierto la oportunidad para que el juez natural del proceso expidiera una sentencia complementaria dando respuesta a aquellos extremos del litigio que los demandantes echaban de menos.

---

[36] Sobre la admisibilidad de la adición de sentencias en la jurisdicción administrativa ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, del 29 de abril de 2015, Exp. 25000232600019990202801 (28683), MP. Hernán Andrade Rincón.

Sin embargo, sin que mediara ninguna justificación para ello, omitió solicitar ante el juez natural del proceso la adición de su sentencia para, en su lugar, plantear directamente su inconformidad con la decisión ante el juez de tutela. Al obrar de este modo, desconoció el carácter subsidiario de este mecanismo de defensa judicial.

En consecuencia, la Sala proseguirá el estudio de los requisitos generales de procedibilidad en relación con los dos primeros cargos y desestimará por improcedente el tercero, que acusa a la sentencia de ausencia de motivación por no haber fundamentado la carencia de legitimación material para obtener indemnización por los demás bienes muebles.

11. *Inmediatez.* También se satisface esta condición, toda vez que la sentencia contra la que se dirige esta acción de tutela, proferida el catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013), fue notificada por edicto y quedó ejecutoriada el veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013).[37] La demanda de tutela se interpuso el treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), con lo cual entre la fecha de ejecutoria y la presentación de la tutela medio un lapso inferior a seis (6) meses, tiempo que la jurisprudencia constitucional ha estimado razonable para efectos de verificar el requisito de inmediatez.[38]

12. *Que la irregularidad procesal alegada haya tenido un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos*

---

[37] A folios 782 del expediente de reparación directa consta que la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado fue notificada por edicto fijado el quince (15) de mayo y desfijado el veinte (20) de mayo de 2013. En la constancia secretarial se indica que el término de ejecutoria concluyó el veintitrés (23) de mayo de 2013.

[38] Este Tribunal ha reiterado que (i) si bien establecer un término perentorio para el ejercicio de la acción de tutela es inconstitucional, pues las acciones para la defensa de los derechos fundamentales no caducan, el amparo debe interponerse dentro de un *plazo razonable*; (ii) la determinación de lo que se considere un "plazo razonable" para la interposición de la acción de tutela es algo que debe ser examinado por el juez atendiendo a las circunstancias del caso concreto; (iii) tratándose de tutela contra providencias judiciales, el examen de este requisito debe ser particularmente exigente, por cuanto en estos casos se compromete la firmeza de las decisiones judiciales y, con ella, el respeto a la cosa juzgada y a la seguridad jurídica. A este respecto ha señalado que "*en algunos casos, seis (6) meses podrán resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; así como también, en otros, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependería de las particularidades del caso*" (T-033 de 2010, MP. Jorge Iván Palacio Palacio). Adicionalmente, (iv) la práctica jurisprudencial ha permitido decantar una regla según la cual *"un término superior a seis meses para interponer la acción de tutela contra una providencia judicial no resulta razonable, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante"*. Esta regla de decisión ha sido aplicada, entre otras, en las sentencias T-030 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), para considerar insatisfecho el requisito de inmediatez en un caso en el que transcurrieron más de un (1) año y seis (6) meses entre el momento de proferirse la decisión judicial atacada y la presentación de la tutela. En la sentencia T-739 de 2010 (MP. Mauricio González Cuervo), para determinar que no se cumplió con el requisito de inmediatez en un caso en donde el actor esperó ocho meses para interponer tutela contra una sentencia condenatoria. En la sentencia T-936 de 2013 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez), se consideró satisfecha esta exigencia al revisar un acumulado de varias acciones de tutela en las que habían transcurrido seis (6) meses y nueve (9) días, cinco (5) meses y veinticuatro (24) días, respectivamente, entre la actuación judicial impugnada (auto que negó un recurso de queja) y la interposición del amparo; por el contrario, se entendió incumplido el requisito de inmediatez en un caso en el transcurrieron siete (7) meses y veinticuatro (24) días. En la sentencia T-116 de 2014 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez), se entendió cumplida la inmediatez en una tutela contra sentencia proferida en un proceso ejecutivo por cuanto había transcurrido un lapso de aproximadamente 5 meses y medio después de ejecutoriado el fallo.

fundamentales de la parte actora. Esta condición se encuentra acreditada, por cuanto, los criterios de valoración, de carga de prueba y de no variación oficiosa de la *causa petendi*, empleados por el Consejo de Estado para entender no probada la legitimación material en la causa, y que a juicio de los demandantes configuran un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, fueron determinantes para negar las pretensiones indemnizatorias de los señores Noguera Abello.

13. *Que el peticionario identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible*. La primera de estas condiciones se encuentra satisfecha, por cuanto la demanda de tutela identifica los hechos que, a juicio de los actores, generaron la vulneración de sus derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia a través de un recurso judicial efectivo y a la reparación integral que reclaman en su condición del víctimas del conflicto armado. Tales son: (i) la negativa a reconocer su legitimación material en la causa, pese a que, según los actores, acreditaron su condición de propietarios de los bienes cuya indemnización reclaman y, en todo caso, se hallaba probada su calidad de poseedores y de víctimas del conflicto armado; (ii) la omisión de decretar pruebas de oficio y de aplicar las reglas probatorias contenidas en la Ley 1448 de 2011 para garantizar el derecho a la reparación que les asiste en su condición de víctimas. El tercer motivo de censura, relativo a la ausencia de motivación, no será considerado pues, como ya se anticipó, tal cargo no satisface la exigencia de subsidiariedad y, por tanto, la Corte carece de competencia para pronunciarse de fondo sobre el mismo.

Sala advierte que las dudas en torno a la prueba de la propiedad de los bienes y el monto de los daños fueron planteadas a lo largo del proceso, en particular durante la segunda instancia; de manera específica, tras las decisiones de la Sección Tercera del Consejo de Estado, del veinticinco (25) de noviembre de dos mil nueve (2009) y del doce (12) de mayo de dos mil once (2011), respectivamente, que improbaron los dos acuerdos conciliatorios que fueron suscritos entre las partes durante el trámite de segunda instancia. En este momento procesal, los demandantes en reparación directa reiteraron sus argumentos en torno a la valoración de las pruebas, aportaron prueba del dominio sobre uno de los inmuebles y reiteraron su derecho a ser reparados por el ataque guerrillero del que fueron víctimas.[39]

No obstante, en relación con esto último la sentencia de tutela objeto de revisión argumenta que la condición de víctimas del conflicto armado y, con ello, de beneficiarios del tratamiento previsto en la Ley 1448 de 2011 no fue alegada por los demandantes en el proceso ordinario. Por tal razón, estimó

[39] Para la segunda audiencia de conciliación, realizada el veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010), el apoderado de los demandantes aportó el folio de matrícula inmobiliaria de el predio "El Tres o La Nena" y un escrito en el que expone sus consideraciones sobre la valoración de las pruebas (folios 689 a 702 del expediente de reparación directa).

improcedente el estudio de este cargo. A este respecto, la Sala precisa que la condición de víctimas del conflicto armado siempre fue alegada por los actores dentro del proceso de reparación directa, aunque no para derivar de ella la pretensión de que les fuera aplicada la regulación contenida en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, esto último encuentra explicación en el hecho de que la mencionada ley, aunque entró en vigencia antes de proferirse la decisión de segunda instancia, no se hallaba en vigor para el momento en que las partes tuvieron la última oportunidad procesal para presentar sus alegatos. Por lo anterior, la Sala encuentra procedente el estudio de este cargo.

14. *Que no se trate de sentencias de tutela.* La providencia judicial controvertida no es una sentencia de tutela, sino un fallo de segunda instancia proferido por el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro de un proceso de reparación directa.

15. Dado que en el presente caso se verifican causales generales de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, puede la Corte entrar a decidir sobre el fondo de la controversia planteada por los demandantes respecto de los cargos que aluden a la existencia de (i) defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, por las exigencias probatorias impuestas para acreditar la legitimación material respecto de los inmuebles y algunos de los bienes muebles (vehículos y cabezas de ganado) por cuya indemnización reclaman; (ii) defecto fáctico, por la omisión de declarar pruebas de oficio necesarias para establecer la verdad sobre hechos que resultaron dudosos para el juez. El tercer motivo de censura, relativo a la ausencia de motivación, no será considerado pues, al no cumplir el requisito de subsidiariedad, la Corte carece de competencia para pronunciarse de fondo sobre el mismo.

Derecho de las víctimas a obtener reparación integral a través de un recurso judicial efectivo. Reiteración de jurisprudencia

16. La jurisprudencia de esta Corporación ha partido de una interpretación armónica de los artículos 1, 2, 29, 93, 229, y 250 de la Carta Política, así como de los lineamientos trazados por el derecho internacional humanitario y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, para fundamentar los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación integral. [40]

[40] Ver entre otras las sentencias C-228 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, y Eduardo Montealegre Lynett), en donde la Corte Constitucional precisó el alcance constitucional de los derechos de las víctimas en el proceso penal; C-578 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV. Rodrigo Escobar Gil), en la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 742 de 2002, *por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional"*; C-580 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SPV. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); C-875 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Jaime Araujo Rentería), donde la Corte declaró la exequibilidad de varias disposiciones relativas a la constitución de parte civil dentro del proceso penal; C-370 de 2006 (MMPP: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Antonio Sierra Porto), en donde la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de varias disposiciones de la ley de justicia y paz, que restringían los derechos de las víctimas; C-1199 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), en donde la Corte conoció de una demanda de

17. En anteriores decisiones este Tribunal ha precisado los componentes del derecho a la reparación integral y las diversas vías, judiciales y administrativas, a través de las cuales tal derecho puede hacerse efectivo. Sobre estos aspectos, ha señalado que el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral incorpora, entre otros elementos:

> "(i) El reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos.
> (ii) El respeto a los estándares definidos por el derecho internacional relativos al alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios del derecho a la reparación.
> (iii) El derecho a obtener una reparación integral, que implica para el Estado el deber de adoptar distintas medidas orientadas a la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la *restitución plena*, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la *compensación* a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. Pero además de éstas, la reparación integral incluye otras medidas como (3) la *rehabilitación* por el daño causado, mediante la

---

inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de la Ley 975 de 2005 *"Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios."*; C-715 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-099 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, SPV. Mauricio González Cuervo, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez); C-438 de 2013 (MP. Alberto Rojas Ríos, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Luis Ernesto Vargas Silva); C-462 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo, SV. María Victoria Calle Correa, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez); C-581 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SV. María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva); C-912 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez), en las cuales se examina la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva del derecho de las víctimas a la reparación integral; SU-254 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo), en la que se ampara el derecho a la reparación integral de varias víctimas del desplazamiento forzado a quienes les había sido negada la indemnización administrativa y el acceso a otras prestaciones previstas en la Ley de Víctimas; SU-915 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Nilson Pinilla Pinilla, AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), donde se ampararon los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas, desconocidos por una decisión judicial que, dentro de un proceso de reparación directa, omitió la práctica de una prueba que había sido solicitada por los demandantes y era decisiva para establecer la verdad de los hechos; C-180 de 2014 (MP. Alberto Rojas Ríos, SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-286 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SPV. Alberto Rojas Ríos, SV. Jorge Iván Palacio Palacio), en las cuales se declaró la inexequibilidad de algunas disposiciones de la Ley 1592 de 2012 que suprimieron el incidente de reparación integral a las víctimas dentro de los procesos penales adelantados en el contexto de la justicia transicional, para disponer que la reparación en estos casos se haría por vía administrativa.

atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la *satisfacción*, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; al igual que (5) *garantías de no repetición*, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan.

(iv) El derecho a la reparación desborda el campo de la reparación económica, e incluye además de las medidas ya mencionadas, el derecho a la verdad y a que se haga justicia. En este sentido, el derecho a la reparación incluye tanto medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria histórica, como medidas destinadas a que se haga justicia, se investigue y sancione a los responsables. Existen por tanto, una relación de conexidad e interdependencia entre el derecho a la reparación y los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia.

(v) La reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva. En su dimensión individual la reparación incluye medidas tales como: la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación; en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad.

(vi) Una medida importante de reparación integral es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación. La víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos. Por consiguiente, una manera de vulnerar de nuevo sus derechos, es la actitud dirigida a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos.

(vii) El ordenamiento ha previsto dos vías principales – judicial y administrativa - para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular. [...]".[41]

---

[41] Estas reglas fueron sintetizadas en la sentencia SU-254 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo), para amparar el derecho a la reparación de víctimas del conflicto armado a quienes se había negado o reducido el monto de la indemnización administrativa debido a que habían recibido otro tipo de prestaciones, por concepto de asistencia social o ayuda humanitaria. Posteriormente fueron reiteradas en la sentencia C-912 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez), al declarar la exequibilidad condicionada de algunos artículos de la Ley 1448 de 2011 (Ley de

18. La Corte ha precisado que el derecho a la reparación integral incluye entre sus componentes el derecho a contar con un recurso judicial efectivo, a través del cual las víctimas puedan canalizar sus demandas de reparación. En anteriores oportunidades este Tribunal se ha referido a los fundamentos constitucionales[42] y al alcance de esta garantía, señalando que esta no se circunscribe al derecho de las víctimas a participar y obtener reparación dentro del proceso penal, sino que se proyecta igualmente en los procesos de reparación directa que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa.[43] De igual manera, ha señalado que los mecanismos de reparación judicial no pueden ser desconocidos en el contexto de medidas de justicia transicional; sobre esta base, declaró la inexequibilidad de normas que sustraían de los procesos de justicia y paz la competencia para que el juez penal decidiera sobre la reparación integral de las víctimas, para en su lugar canalizar las demandas allí formuladas a través de la vía administrativa. [44]

19. A este respecto, en la sentencia C-286 de 2014, la Corte se refirió a las diferencias que existen entre dos de los mecanismos de *reparación judicial* previstos en el ordenamiento jurídico:

> "(i) Las reparaciones por vía judicial pueden ser por vía de la jurisdicción penal o contencioso administrativa.
>
> (ii) La **reparación dentro del proceso penal** se caracteriza porque (a) se desprende del incidente de reparación integral, que busca la investigación y sanción de los responsables del delito, a partir del establecimiento de la responsabilidad penal individual en cada caso en concreto; (b) tiene efecto solo para las víctimas que acuden al proceso penal; (c) debe demostrarse dentro del proceso la dimensión, cuantía y tipo del daño causado; (d) debe poderse demostrar, identificar, tasar o cuantificar el daño para poder determinar de manera proporcional e integral el monto a indemnizar a las víctimas, así como las diferentes medidas de reparación integral, tales como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la reparación simbólica, las garantías de no repetición; (e) la reparación que se concede en vía judicial penal

---

Víctimas), a los que se acusaba de infringir el principio de distinción entre medidas de reparación y de asistencia social a las víctimas. La cita corresponde a esta última decisión.

[42] La Corte ha fundamentado el derecho de las víctimas a contar con mecanismos judiciales de reparación efectiva a partir de una interpretación sistemática de los artículos 1, 2, 29, 93, 229, y 250 de la Carta Política. Asimismo, se ha referido al reconocimiento de este derecho en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, en particular, en los artículos 8º (Garantías Judiciales) y 25º (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) y en artículo 2.3 literal a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968).

[43] Así quedó establecido en la sentencia SU-915 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Nilson Pinilla Pinilla, AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[44] Al respecto ver sentencias C-180 de 2014 (MP. Alberto Rojas Ríos, SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-286 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SPV. Alberto Rojas Ríos, SV. Jorge Iván Palacio Palacio).

> está basada en el criterio de *restitutio in integrum*, mediante el cual se pretende compensar a las víctimas en proporción al daño que han padecido; (f) los responsables patrimoniales primordiales de la reparación son los victimarios, y solo subsidiariamente, en caso de que el victimario no responda, o no alcance a responder totalmente, responde subsidiariamente el Estado; [...].
>
> (iii) La **reparación judicial por la jurisdicción contencioso administrativa** se caracteriza porque (a) debe adelantarse dentro de un proceso de carácter contencioso administrativo; (b) se debe establecer la responsabilidad del Estado por acción u omisión frente al daño causado a la víctima, de conformidad con el artículo 90 CP; (c) tiene efecto solo para las víctimas que acuden a la jurisdicción contenciosa; (d) el juez identifica tanto los daños materiales como morales causados a la víctima por la acción u omisión del Estado y fija el monto indemnizatorio; (d) el responsable único de la reparación es el Estado; (e) la reparación a través de la vía contencioso administrativa por responsabilidad por acción u omisión del Estado se da en nuestro sistema jurídico interno de conformidad con el artículo 90 Superior, y el Código Contencioso Administrativo."[45]

En la misma decisión reiteró que la *reparación por vía administrativa* se caracteriza por:

> "(a) Tener el propósito de atender situaciones de violaciones graves, masivas y sistemáticas a los Derechos Humanos de manera igualitaria y equitativa.
>
> (b) La responsabilidad frente a la reparación administrativa se fundamenta, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, en el artículo 2 de la CP, el cual consagra que el Estado se encuentra en calidad de garante de los derechos fundamentales; y en la imposibilidad o falta de previsión del ilícito por parte del Estado, lo que causa el daño a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. [...].
> Por tanto, para esta Corporación es diáfana la diferencia jurídico-conceptual entre la responsabilidad del Estado frente a la reparación integral por vía administrativa que se fundamenta en el art. 2º Superior, y la reparación por vía judicial, bien sea por la vía penal, en donde se debe establecer la responsabilidad individual del victimario, o por la vía contenciosa administrativa, en la cual se busca determinar la responsabilidad del Estado para

[45] Sentencia C-286 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SPV. Alberto Rojas Ríos, SV. Jorge Iván Palacio Palacio).

la reparación derivada del art. 90 constitucional.

(c) Las reparaciones administrativas son integrales, en cuanto están compuestas por diferentes mecanismos de reparación como la restitución, la compensación, la indemnización, la rehabilitación, las medidas de no repetición.

(d) No obstante lo anterior, las reparaciones administrativas no pretenden la restitución plena o *in integrum* de los daños causados a las víctimas, sino que están guiadas por el *criterio o principio de equidad*. Lo anterior, en razón a que por la masividad es prácticamente imposible determinar con exactitud la dimensión, proporción o cuantía del daño sufrido. Por consiguiente, mediante esta vía se fijan montos máximos de indemnización y se prevén programas estatales de diferente índole, que buscan incluir masivamente a las víctimas para su reparación, teniendo en cuenta la limitación de recursos y el gran número de víctimas, buscando con ello garantizar la igualdad de todas ellas.

(e) **Por la vía administrativa existe una flexibilización de la prueba, de manera que solo se exige una prueba sumaria, tanto de la condición de víctima, como del daño sufrido, y llega a invertirse el principio de carga de la prueba de la víctima al victimario, pudiendo consagrarse igualmente presunciones legales o de derecho.**

(f) A diferencia de los jueces y magistrados que llevan adelante procesos penales o contenciosos administrativos, las reparaciones administrativas se encuentran a cargo de autoridades de carácter administrativo. En Colombia actualmente están a cargo la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y un Sistema de Atención y Reparación a las Victimas de conformidad con la Ley 1448 de 2011.

(g) Debe tratarse de una vía administrativa fácil, rápida y efectiva para las víctimas, en comparación con las vías judiciales. [...]"[46] (Énfasis añadido).

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no resulta constitucionalmente admisible privar a las víctimas del acceso a alguna de estas vías, las cuales si bien "*deben diferenciarse y no pueden confundirse,*

[46] Sentencia C-286 de 2014 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SPV. Alberto Rojas Ríos, SV. Jorge Iván Palacio Palacio).

excluirse, suprimirse o abolirse", al mismo tiempo *"deben articularse y complementarse mutuamente".*[47]

20. Sobre esta base, la Sala procede a examinar las disposiciones contempladas en la Ley 1448 de 2011, en particular las que atañen al régimen de pruebas y las que regulan lo atinente a los derechos de las víctimas dentro de los procesos de reparación directa que se adelanten ante la jurisdicción administrativa, a fin de establecer si asiste razón a los demandantes en tutela cuando afirman que las mismas debieron ser aplicadas para resolver sobre la demanda de reparación directa interpuesta por los señores Noguera Abello.

La Ley 1448 de 2011. Disposiciones en materia de pruebas y derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales de reparación directa.

21. La Ley 1448 de 2011 o *Ley de Víctimas* constituye un cuerpo normativo de carácter especial y temporal, que responde a un contexto de justicia transicional, en el que se disponen una serie de medidas para hacer efectivos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, para las víctimas del conflicto armado interno, en los términos establecidos en el artículo 3º de dicha ley.[48]
Como lo ha señalado este Tribunal en anteriores oportunidades[49], la *Ley de Víctimas* es (i) una ley *temporal*, por cuanto su vigencia está circunscrita a un plazo de diez (10) años, contados a partir del 10 de junio de 2011. Al mismo tiempo, se trata de (ii) una ley *especial*, proferida en un contexto de justicia transicional, cuya aplicación se circunscribe a las situaciones que quedan comprendidas dentro de su objeto (artículo 1°) y ámbito de aplicación (artículo 2º), esto es, al conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, de carácter individual y colectivo, que allí se prevén en beneficio de las víctimas, las cuales comprenden mecanismos de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación. La Corte ha precisado que, debido al carácter especial de esta regulación, las normas generales que desarrollan los derechos consagrados en esta ley no se entienden derogadas ni afectadas de ninguna otra manera por el solo hecho de la entrada en vigencia de la Ley 1448, pues continúan plenamente vigentes para ser aplicadas a los casos no cubiertos por estas reglas especiales.

22. Las disposiciones de la *Ley de Víctimas* están agrupadas en nueve títulos, de los cuales resultan relevantes para el presente análisis: el Título I, que

---

[47]Ibíd.
[48] El artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 establece que "*(s)e consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno"*. A continuación este artículo precisa otras personas que se consideran víctimas y las que quedan excluidas de tal condición, para los efectos previstos en dicha ley. La Corte ha examinado la constitucionalidad de este artículo en las sentencias C-052 de 2012, C-250 de 2012, C-253A de 2012, C-781 de 2012, C-280 de 2013 y C-462 de 2013.).
[49] Entre otras, ver sentencias C-280 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez); C-912 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

delimita el objeto y ámbito de aplicación de la ley, así como la definición de víctima para los efectos de la misma, y contempla los principios generales a cuya luz deben ser interpretadas las restantes disposiciones de la ley; el Título II, que consagra los derechos de las víctimas en los procesos judiciales; el Título IV, denominado *Reparación de las Víctimas*, está compuesto por once capítulos, entre ellos el relativo a la restitución de tierras a través de procesos judiciales (capítulo III) y los referidos a la indemnización y otras modalidades de reparación por vía administrativa (capítulos VII a XI).

23. La Ley 1448 de 2011 consagra varias disposiciones en materia de pruebas, así: entre los principios generales previstos en el Título I, el artículo 5 establece una presunción de buena fe de las víctimas, de la que se deriva la carga de aportar prueba sumaria del daño, a través de cualquier medio legalmente aceptado, para que opere la inversión de la carga de prueba en los proceso en que se resuelven medidas de reparación administrativa.[50]
Dentro del Título II, referido a los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales, el artículo 37 consagra el derecho de las víctimas a ser oídas, a pedir pruebas y suministrar elementos probatorios dentro de la actuación penal; el artículo 38 establece los principios de prueba aplicables en casos de violencia sexual; los artículos 39 a 42 establecen reglas especiales para la práctica de prueba testimonial en los procesos penales, a fin de salvaguardar la seguridad, el bienestar, la privacidad y la dignidad de las víctimas que presten declaración dentro del proceso penal.[51]

El Título IV, en el capítulo relativo a la restitución de tierras, consagra en su artículo 77 una serie de presunciones aplicables en dichos procesos; en el artículo 78 prevé la inversión de la carga de la prueba en favor de las víctimas de desplazamiento forzado que acrediten con prueba sumaria la propiedad, posesión u ocupación del predio despojado;[52] el artículo 84 parágrafo 2º establece que en los eventos en que no pueda aportarse a la solicitud de restitución el certificado de tradición y el avalúo catastral del inmueble, se podrá acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles la calidad

---

[50] Ley 1448 de 2011, **ARTÍCULO 5°.** PRINCIPIO DE BUENA FE. El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.// En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas.// En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley.

[51] La Corte examinó la constitucionalidad de algunos de los artículos que regulan los derechos de las víctimas en relación con las pruebas dentro de las actuaciones penales en la sentencia C-438 de 2013 (MP. Alberto Rojas Ríos, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Luis Ernesto Vargas Silva).

[52] Ley 1448 de 2011, "ARTÍCULO 78. INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA. Bastará con la prueba sumaria de la **propiedad, posesión u ocupación** y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio". La Corte declaró la exequibilidad de las expresiones resaltadas en la sentencia C-715 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. María Victoria Calle Correa, SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en relación con el cargo de omisión legislativa relativa, por no haber incluido a los tenedores como beneficiarios de la restitución.

de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución; el artículo 89 señala cuáles son las pruebas admisibles en los procesos de restitución y, en particular, lo relativo a la prueba del valor de los predios.[53]

Por último, dentro del Título V, referido a la institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas, el artículo 158 reitera que dentro de las actuaciones administrativas operan los principios de buena fe, requerimiento de pruebas sumarias y carga de la prueba en cabeza del Estado.[54]

24. El anterior análisis permite establecer que las disposiciones en materia de pruebas contenidas en la Ley 1448 de 2011, en particular las previstas en los artículos 5, 77, 78, 84, 89 y 158, constituyen normas especiales cuya aplicación está prevista de manera expresa para los procedimientos de reparación que se adelanten por vía administrativa y en los procesos judiciales de restitución de tierras. La Ley 1448 no extiende tal regulación a los procesos judiciales de reparación directa que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa; si bien esta ley introduce normas relativas a los derechos de las víctimas en los procesos judiciales, en su mayor parte se orientan a regular su participación en los procesos penales y de restitución de tierras.

25. En relación con los procesos de reparación que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa, la Ley de Víctimas establece las siguientes reglas: (i) el reconocimiento de la calidad de víctima en términos de dicha ley, no implica prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes en la producción de un daño antijurídico, ni revive los términos de caducidad de la acción de reparación directa (art. 9); (ii) la necesidad de descontar de las condenas judiciales al Estado en materia de reparación, las sumas de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación (arts. 9 inciso final y 133)[55]; (iii) la posibilidad de que la reparación

---

[53] Ley 1448 de 2011, **ARTÍCULO 89.** PRUEBAS. Son pruebas admisibles todas las reconocidas por la ley. En particular el Juez o Magistrado tendrá en cuenta los documentos y pruebas aportadas con la solicitud, evitará la duplicidad de pruebas y la dilación del proceso con la práctica de pruebas que no considere pertinentes y conducentes. Tan pronto el Juez o Magistrado llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas.// El valor del predio lo podrá acreditar el opositor mediante el avalúo comercial del predio elaborado por una Lonja de Propiedad Raíz de las calidades que determine el Gobierno Nacional. Si no se presenta controversia sobre el precio, se tendrá como valor total del predio el avalúo presentado por la autoridad catastral competente.// Se presumen fidedignas las pruebas provenientes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas en el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente a que se refiere esta ley.

[54] Ley 1448 de 2011, **ARTÍCULO 158.** ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. Las actuaciones que se adelanten en relación con el registro de las víctimas se tramitarán de acuerdo con los principios y el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo. En particular, se deberá garantizar el principio constitucional del debido proceso, buena fe y favorabilidad. Las pruebas requeridas serán sumarias.// Deberá garantizarse que una solicitud de registro sea decidida en el menor tiempo posible, en el marco de un trámite administrativo ágil y expedito, en el cual el Estado tendrá la carga de la prueba.// En toda actuación administrativa en la cual tengan interés las víctimas tienen derecho a obtener respuesta oportuna y eficaz en los plazos establecidos para el efecto, a aportar documentos u otros elementos de prueba, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir.

[55] El artículo 9 inciso final de la Ley 1448 de 2011 dispone: "[…]*En los eventos en que las víctimas acudan a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acción de reparación directa, al momento de tasar el monto de la reparación, la autoridad judicial deberá valorar y tener en cuenta el monto de la*

administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción, caso en el cual el monto de la indemnización será mayor, a cambio de precaver futuros litigios judiciales o poner fin a pleitos pendientes (art. 132)[56]; (iv) la fijación de un monto máximo de (25) veinticinco salarios mínimos por concepto de honorarios para los abogados que representen a las víctimas en las acciones que intenten ante la jurisdicción contencioso administrativa (art. 44 parágrafo 1).[57]

26. El apoderado de los demandantes plantea que las reglas en materia probatoria establecidas en la Ley de Víctimas, en particular los artículos 5 y 78, son aplicables a los procesos de reparación directa promovidos por las víctimas del conflicto armado, en atención al principio *pro persona* (*pro homine*). Para dar respuesta a este argumento es necesario precisar el contenido y alcance de este principio interpretativo; en segundo lugar, si se verifica el presupuesto que da lugar a su aplicación.

---

reparación que en favor de las víctimas se haya adoptado por el Estado, en aras de que sea contemplado el carácter transicional de las medidas que serán implementadas en virtud de la presente ley". Este contenido normativo ha sido declarado exequible, en relación con los cargos en cada caso analizados, en las sentencias C-581 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SV. María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva); C-912 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Por su parte, el artículo 133 establece: "*INDEMNIZACIÓN JUDICIAL, RESTITUCIÓN E INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. En los eventos en que la víctima no acepte de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entiende realizada en el marco de un contrato de transacción en los términos del artículo anterior, y el Estado sea condenado judicialmente a repararla, se descontarán de dicha condena la suma de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación. De igual forma, de la condena judicial se descontará el valor monetario de los predios que sean restituidos, de conformidad con la tasación monetaria que se realice de los mismos*".

[56] El artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 en sus incisos 2º y 3º establece: *"[…] La víctima podrá aceptar, de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entiende realizada en el marco de un contrato de transacción en el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que este debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. Lo anterior, sin perjuicio del reconocimiento de las demás medidas de reparación consagradas en la presente ley, de los derechos no patrimoniales de las víctimas, y en el entendido de que ello no releva al victimario de su obligación de reparar a la víctima según sea establecido en el marco de un proceso judicial de cualquier naturaleza.*
En el evento que la víctima acepte que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entiende realizada en el marco de un contrato de transacción, el monto de esta indemnización será superior al valor que le entregaría a la víctima por este mismo concepto, según el reglamento que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los funcionarios o personal encargado de asesorar a las víctimas deberán manifestarle, de forma clara, sencilla y explicativa, las implicaciones y diferencias de aceptar o no que la indemnización sea realizada en el marco de un contrato de transacción." En la sentencia C-099 de 2013 la Corte declaró la exequibilidad condicionada de ambos incisos, en el entendido que en el caso de los daños causados por crímenes de lesa humanidad que sean atribuibles a agentes del Estado, no podrá entenderse que la indemnización administrativa se produce en el marco de un contrato de transacción, pudiéndose descontar de la reparación que se reconozca por vía judicial a cargo del Estado, los valores pagados por concepto de reparación administrativa.

[57] El artículo 44 de la Ley 1448 de 2011, en su parágrafo 1º establece: *"Cuando las víctimas voluntariamente decidan interponer recursos de tutela o acudir a la justicia contencioso administrativa, para obtener una reparación o indemnización por el daño sufrido, los apoderados o abogados que las representen en el proceso no podrán, en ningún caso, recibir, pactar o acordar honorarios que superen los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en el caso de las acciones de tutela, o de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en el caso de las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, incluyendo la suma que sea acordada como cuota de éxito, cuota litis, o porcentaje del monto decretado a favor de la víctima por la autoridad judicial. Lo anterior tendrá aplicación independientemente de que se trate de uno o varios apoderados e independientemente de que un proceso reúna a varias víctimas".* La fijación de un tope máximo de abogados que representan a las víctimas ante la jurisdicción administrativa fue declarada exequible en la sentencia C-609 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SV. María Victoria Calle Correa, SV. Adriana María Guillén, SV. Luis Ernesto Vargas Silva).

27. El principio *pro persona* (*pro homine*) constituye un criterio de interpretación que encuentra fundamento constitucional en el deber del juez de respetar la dignidad humana (artículo 1º CP), garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º CP), e interpretarlos de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia (art. 93 CP). Se encuentra además reconocido de manera expresa en el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[58] y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[59].

Este criterio hermenéutico dispone que, allí donde existan dos interpretaciones posibles de una disposición, se debe optar por aquella que más favorezca la dignidad humana y el goce efectivo de los derechos de la persona. Así lo ha entendido este Tribunal en decisiones anteriores, como en la sentencia C-438 de 2013, en donde señala que el principio *pro persona* (también denominado *pro homine) "impone aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional"*[60]. En esta providencia reafirmó la necesidad de dar aplicación a este principio para zanjar a favor de las víctimas las disputas hermenéuticas que surjan en torno a la aplicación de todos los contenidos de la Ley de Víctimas y no sólo de los referidos a la reparación administrativa.[61]

---

[58] Artículo 5: 1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. // 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

[59] Artículo 29. Normas de Interpretación: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; // b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y // d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

[60] Sentencia C-483 de 2013 (MP. Alberto Rojas Ríos, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Luis Ernesto Vargas Silva).

[61] En la sentencia citada se resolvieron las demandas interpuestas contra varias normas de la Ley 1448 de 2011, entre ellas una expresión del artículo 27, en virtud de la cual sólo se consagraba de manera expresa la aplicación del principio *pro persona* para los casos de reparación administrativa. La Corte declaró exequible la expresión demandada por entender que "la consagración expresa de la aplicación del principio *pro homine* a los casos de reparación administrativa, constituye una reafirmación de la importancia de este principio en aquel evento, pero no una exclusión o preferencia que autorice que en otros casos se puede dejar de aplicar. De hecho no se puede dejar de aplicar, pues los artículos 4° a 7° así lo disponen."

28. El presupuesto para dar aplicación al principio *pro persona* es que exista una *duda interpretativa* en torno al significado de una disposición, caso en el cual deberá optarse por aquél que resulte más favorable a los derechos de las víctimas. En el presente caso, ello tendría lugar si existiera ambigüedad en torno al alcance de las disposiciones cuya aplicación invoca el apoderado de los accionantes, esto es, los artículos 5 y 78 de la Ley de Víctimas, de tal suerte que no fuese claro si los estándares de buena fe, prueba sumaria del daño y traslado de la carga de prueba allí establecidos, además de regir los procesos de reparación administrativa y de restitución de tierras a población desplazada, también fueran extensivas a los procesos judiciales de reparación directa que adelanten las personas que han sido víctimas del conflicto armado. Una tal situación de ambigüedad se presentaría en el evento de que la atribución de este segundo significado interpretativo a las disposiciones mencionadas encontrara respaldo en alguno de los criterios hermenéuticos al uso. Sin embargo, este no es el caso, como pasa a explicarse.

29. Una interpretación *literal* del artículo 5 permite apreciar que esta disposición consagra una presunción de buena fe a favor de las víctimas de las que trata la Ley 1448, en virtud de la cual estas podrán acreditar el daño sufrido por cualquier medio legalmente aceptado. A continuación, la misma disposición concreta el alcance de este principio a través de las siguientes reglas: (i) "bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la *autoridad administrativa*, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba"; (ii) "(e)n los procesos en los que se resuelvan *medidas de reparación administrativa*, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas"; (iii) "(e)n los *procesos judiciales de restitución de tierras*, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley". Esta última disposición, contenida en el capítulo que regula de manera específica los procesos judiciales de restitución de tierras a población despazada, señala que (iv) "*(b)astará con la prueba sumaria de la propiedad, posesión u ocupación y el reconocimiento como desplazado en el proceso judicial, o en su defecto, la prueba sumaria del despojo, para trasladar la carga de la prueba al demandado o a quienes se opongan a la pretensión de la víctima en el curso del proceso de restitución*, salvo que estos también hayan sido reconocidos como desplazados o despojados del mismo predio".

Se tiene entonces que, conforme a la letra de las disposiciones invocadas por los demandantes, los estándares de prueba sumaria, buena fe y traslado de carga de prueba rigen los trámites que adelanten las víctimas ante las autoridades administrativas, en particular los tendientes a obtener reparación por vía administrativa. La única vía judicial de reparación para la que se establece una inversión de la carga de prueba corresponde al proceso especial de restitución de tierras a población víctima de desplazamiento o despojo, regulado en los artículos 72 y siguientes de la Ley 1448 de 2011. A partir de un criterio literal de interpretación, no habría lugar a entender que aquellas

regulaciones también apliquen para los procesos judiciales de reparación directa.

30. Tal conclusión encuentra respaldo, además, en una lectura de las disposiciones que consagran los estándares de buena fe, prueba sumaria e inversión de la carga de prueba en la *Ley de Víctimas*, a la luz de la finalidad que con ellas se persigue, así como de las diferencias existentes entre la reparación a las víctimas por vía administrativa y la que tiene lugar a través del proceso judicial de reparación directa.

A partir de las particularidades que presentan ambas vías de reparación, sintetizadas en el considerando 19 de esta providencia, la Sala encuentra que existen algunas diferencias relevantes que impiden trasladar de manera automática a los procesos de reparación directa las reglas probatorias especiales que rigen las reparaciones por vía administrativa:

30.1. En primer lugar, ambas modalidades de reparación tienen un fundamento constitucional diverso. De un lado, la reparación administrativa responde al principio de solidaridad (arts. 1 y 2 CP), que fundamenta un deber de responder ante el daño padecido por las personas víctimas del conflicto armado, sin que tal respuesta implique el reconocimiento de responsabilidad estatal; entretanto, la que se pretende en los procesos judiciales de reparación directa se fundamenta en el deber estatal de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que les sean imputables (art. 90 CP). De ahí que la Ley 1448 de 2011 señale de manera expresa que el reconocimiento del carácter de víctima y del daño infligido para efectos de acceder a reparaciones administrativas no implica reconocimiento de responsabilidad del Estado en el marco del artículo 90 superior.[62]

30.2. En segundo lugar, las reparaciones administrativas constituyen una medida de justicia transicional con las que se busca responder a las violaciones masivas de derechos humanos que han tenido lugar en el contexto del conflicto armado interno, con el propósito de poner fin a este último. Por su parte, la reparación judicial, si bien está disponible para las víctimas del conflicto armado, no responde a una lógica transicional. De esta diferencia se derivan, entre otras consecuencias, que el carácter masivo de las reparaciones surtidas por vía administrativa no permite determinar y cuantificar con exactitud el daño sufrido por cada una de las personas a reparar; además, debido a la limitación de recursos y el gran número de víctimas, por esta vía

[62] Al respecto el artículo 9º de la Ley 1448 de 2011, en sus incisos 3º y 4º señala que "[...] *las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.// El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa.*"

no se aspira a la restitución plena o *in integrum*, sino se establecen montos máximos de indemnización.[63] A cambio de ello, se flexibilizan los estándares de prueba y la indemnización pecuniaria se acompaña de otras modalidades de reparación, tales como las medidas de restitución, compensación, rehabilitación y no repetición. Entretanto, en la reparación judicial el componente indemnizatorio ocupa un lugar central y el monto a reconocer dependerá de lo que en cada caso resulte probado en el proceso. Es por ello que las reglas probatorias de carácter especial previstas en la ley en relación con el primer tipo de procesos no resultan, sin más, aplicables al segundo.

31. En definitiva, si bien el principio interpretativo *pro persona* constituye una criterio hermenéutico que en general debe orientar la aplicación de las normas de la Ley de Víctimas, este presupone la existencia de una duda interpretativa que, una vez planteada, debe ser resuelta a favor de aquel entendimiento que promueva una más amplia garantía de los derechos de las personas que han sido víctimas del conflicto armado. Sin embargo, tal presupuesto no se verifica en el presente caso, en tanto los artículos 5 y 78 de la Ley de Víctimas no dan lugar a una lectura como la que plantean los demandantes, en el sentido de que los estándares de buena fe, prueba sumaria y carga de prueba allí previstos son extensibles a los procesos judiciales de reparación directa. Al no presentarse una hipótesis de ambigüedad que imponga al intérprete optar entre dos o más interpretaciones posibles, no tiene cabida, por tanto la aplicación del principio *pro persona.*

32. Por lo anterior, sin perjuicio del derecho de las víctimas a acceder a las medidas especiales de justicia transicional contempladas en la Ley 1448 de 2011, las pretensiones de reparación que aquellas formulan ante la jurisdicción contencioso administrativa se rigen por las normas probatorias de la legislación procesal administrativa y procesal civil que disciplinan este tipo de juicios; dichas normas, como quedó expresado al enfatizar el carácter especial y temporal de las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011, mantienen su vigencia y aplicabilidad para los demás casos no regulados en aquél estatuto. Con todo, allí donde existan dudas en torno a su significado y alcance, las disposiciones que regulan la prueba en los procesos de reparación directa también habrán de ser interpretadas a la luz de un criterio *pro persona*, en el sentido de optimizar la garantía de los derechos de las víctimas.[64]

---

[63]El artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 facultó al Gobierno Nacional para reglamentar, entre otros aspectos, el monto de la indemnización individual que se otorga a las víctimas por vía administrativa. Con fundamento en esta facultad de reglamentación fue expedido el Decreto 4800 de 2011, que en sus artículos 148 y 149 regula los criterios y fija en hasta (40) salarios mínimos mensuales legales el monto máximo de tales indemnizaciones. El mismo tope se establece, para el caso específico de las víctimas de desplazamiento forzado, en el artículo 10 del Decreto 1377 de 2014.

[64] Como en efecto lo ha hecho la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver demandas de reparación directa en casos que involucran graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Al respecto ver las consideraciones en materia probatoria expuestas en la sentencia del once (11) de septiembre de 2013 (Expediente No. 20601, Radicado: 41001-23-31-000-1994-07654-01, MP. Danilo Rojas Betancourt), donde se condenó a la Nación por la ejecución extrajudicial de un campesino en el Huila, reportada como un "falso positivo".

33. Efectuadas estas precisiones, la Sala pasará a examinar las dos causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales que fueron invocadas por los demandantes y cumplieron con los requisitos genéricos que habilitan a la Corte para conocer de ellas.

Convergencia de defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y defecto fáctico por omisión de valoración y práctica oficiosa de pruebas. Reiteración de jurisprudencia.

34. Una de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales se presenta cuando estas incurren en un *defecto procedimental*. La jurisprudencia constitucional ha distinguido dos modalidades dentro de esta causal:[65]

El *defecto procedimental absoluto,* que tiene lugar cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido en el trámite de un asunto específico porque (i) sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto), o (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento legalmente establecido afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso.

De otro lado, el *defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*, en el cual incurre una autoridad judicial cuando con sus actuaciones y decisiones desconoce el derecho de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia y su obligación de dar prevalencia al derecho sustancial (artículo 228 CP). Tal defecto se presenta cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia, bien sea por (i) aplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva y que en determinadas circunstancias puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; o (iii), incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.

En cualquiera de sus dos modalidades, la procedencia de la tutela por defecto procedimental está sujeta a que concurran los siguientes elementos: *"(i) (Q)ue no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela; (ii) que el defecto procesal tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (iii) que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las circunstancias del caso específico; y (iv) que*

[65] La caracterización del defecto procedimental que se propone a continuación sigue de cerca la síntesis efectuada en la sentencia T-264 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), que será objeto de análisis posterior.

como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales".[66]

35. Por su parte, el *defecto fáctico* constituye otra de las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, que puede presentar dos variantes. Una dimensión negativa, que se produce por omisiones del juez, como por ejemplo, *(i)* por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso; *(ii)* por decidir sin el *"apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión"*;[67] *(iii)* por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo. Y una dimensión positiva, que tiene lugar por actuaciones positivas del juez, en la que se incurre ya sea *(iv)* por valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión;[68] o *(v)* por decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia.[69]

36. La jurisprudencia constitucional ha determinado que en algunas hipótesis se presenta una convergencia entre el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y un defecto fáctico en su dimensión negativa. Ello ocurre cuando el juez (i) omite valorar prueba documental que ha sido aportada en copia simple, pese a haber sido conocida y no controvertida por las partes; también cuando (ii) omite emplear su facultad probatoria de oficio para ordenar que se alleguen los originales de documentos aportados en copia simple o, en general, practicar pruebas que han sido solicitadas o están insinuadas en el proceso y se requieren para establecer la verdad material de los hechos.

37. Un hito importante en el desarrollo de esta línea jurisprudencial lo constituye la sentencia **T-264 de 2009.**[70] En aquella oportunidad la Sala Tercera de Revisión conoció del amparo interpuesto por una mujer, actuando en nombre propio y de sus hijos menores, quien en la misma calidad había interpuesto demanda de responsabilidad civil contra el propietario de un vehículo de servicio público, para obtener la indemnización por los perjuicios causados por el fallecimiento de su esposo y padre de sus hijos en un accidente de tránsito. Luego de obtener un fallo favorable en primera instancia, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá revocó la sentencia y negó las pretensiones de la accionante, argumentando como principal razón la

---

[66] Ver, entre muchas otras, las sentencias SU-159 de 2002, C-590 de 2005 y T-737 de 2007.
[67] Véase la citada Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Se refiere específicamente a fallar sin las pruebas suficientes.
[68] En la Sentencia SU-159 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte no concedió la tutela contra una sentencia penal, porque la prueba ilícitamente obtenida no era la única muestra de culpabilidad del condenado. Pero consideró que había un defecto fáctico cuando el juez *"aprecia pruebas que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C.P.)."*.
[69] En la Sentencia T-1082 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto prosperó una tutela contra providencia judicial, porque había declarado la existencia de un contrato de arrendamiento partiendo de una prueba que no era aceptada por la ley como conducente para esos efectos.
[70] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

falta de legitimidad por activa de la peticionaria, en tanto no aportó prueba sobre la relación de parentesco con la persona fallecida en el accidente de tránsito; sostuvo que para tal efecto no bastaba con allegar copias simples de la sentencia penal en la que se había condenado por homicidio culposo a la persona que conducía el vehículo.

A fin de estimar si tal decisión había vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, en oportunidad la Corte analizó el papel de la verdad y de las pruebas de oficio en el proceso civil, teniendo en cuenta el carácter mixto, en parte dispositivo y en parte inquisitivo, de este tipo de procesos. Con fundamento en dicho examen concluyó que: *"el decreto oficioso de pruebas, en materia civil, no es una atribución o facultad potestativa del Juez: es un verdadero deber legal. En efecto, el funcionario deberá decretar pruebas oficiosamente siempre que, a partir de los hechos narrados por las partes y de los medios de prueba que estas pretendan hacer valer, surja en el funcionario la necesidad de esclarecer espacios oscuros de la controversia; cuando la ley le marque un claro derrotero a seguir; o cuando existan fundadas razones para considerar que su inactividad puede apartar su decisión del sendero de la justicia material*". Al mismo tiempo señaló que la omisión de decretar pruebas de oficio podrá ser examinada a través de la acción de tutela, siempre que se verifiquen los requisitos genéricos de procedibilidad y se configure alguna de las causales específicas de procedibilidad de tutela contra providencias judiciales, que en este caso pueden relacionarse con los defectos fáctico y procedimental.

Al ocuparse del caso concreto, la Sala desestimó el primero de los cargos planteados, en el que se acusaba al Tribunal accionado de faltar al principio de congruencia, por cuanto la legitimación por activa, no había sido objeto de controversia por la parte que apeló la sentencia de primera instancia. La Corte sostuvo que, en tanto la legitimación por activa constituye un presupuesto para proferir fallo de fondo, puede ser verificado de oficio por los falladores de primera y segunda instancia en el proceso civil. Entretanto, declaró procedente la tutela por los cargos de defecto fáctico y procedimental. Al respecto concluyó que, desde un punto de vista formal, la negativa del Tribunal a dar por probada la legitimación por activa no implicaba irregularidad alguna, pues lo cierto es que la ley establece un medio específico para la prueba del estado civil (el registro civil), que no podía suplirse con el aporte de las copias de una sentencia penal en la que se había reconocido a la accionante como parte civil. Sin embargo, desde la perspectiva de su obligación constitucional de asegurar la prevalencia del derecho sustancial, su negativa a decretar de manera oficiosa la práctica de una prueba que estimaba necesaria para probar la legitimación material de la accionante, y que se encontraba insinuada de manera inequívoca en el proceso, representaba un exceso ritual manifiesto. Al respecto señaló que "no es lo mismo sustentar un fallo en la *comprobada* falta de legitimación que en la *ausencia de prueba* sobre este aspecto", máxime cuando la existencia de esta última estaba insinuada por otros medios de prueba y podía ser fácilmente allegada al expediente.

En consecuencia, la Corte otorgó el amparo solicitado, para lo cual: (i) dejó sin efectos el fallo proferido por el Tribunal accionado dentro del proceso de responsabilidad civil; (ii) ordenó a esta autoridad judicial abrir un término probatorio adicional con el fin de allegar las pruebas que estime necesarias para adoptar un fallo de mérito basado en la determinación de la verdad real; (iii) cumplido el término anterior, dictar sentencia de segunda instancia, ajustada a lo prescrito en el artículo 228 superior, sin que haya lugar a entender que la decisión del juez de tutela incide o determina el sentido del fallo deberá proferir el Tribunal.

38. Esta regla de decisión fue reiterada y precisada en la sentencia **T-599 de 2009**[71], en la cual la Sala Primera de Revisión tuteló los derechos de una persona a quien le habían sido negadas sus pretensiones en un proceso de reparación directa, promovido con ocasión de los daños que produjo en su vivienda una incursión guerrillera. El Tribunal Administrativo falló en contra del demandante tras considerar que no se había acreditado la responsabilidad del estado, en tanto el documento orientado a probar este extremo había sido allegado en copia simple y no se había solicitado la práctica de los testimonios que de las personas que lo suscribieron. Durante el juicio de tutela se logró establecer que, a propósito de la misma incursión guerrillera, el Tribunal accionado había fallado una demanda reconociendo la responsabilidad estatal. La única diferencia entre ambos procesos, fue que en este último se había solicitado y practicado los testimonios de quienes suscribieron el mencionado documento en el que se probaba la responsabilidad del Estado, mientras que en el primero se había aportado tan solo copia simple del mismo.

La Corte encontró acreditada la configuración de un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, pues el Tribunal Contencioso Administrativo demandado había omitido el decreto oficioso de las pruebas necesarias para arribar a la verdad sobre los hechos materia de disputa en el proceso, pese a que estaban insinuados en otros medios de convicción y que en un proceso similar (precedente horizontal) había recurrido a una prueba testimonial para dar certeza al contenido de documentos presuntamente expedidos por autoridad pública, que al igual que en el trámite objeto de esa acción de tutela, habían sido desechados por haber sido aportados en copia simple.[72] En consecuencia, tuteló los derechos constitucionales a la igualdad y al debido

---

[71] MP. Juan Carlos Henao Pérez.

[72] Al respecto la sentencia precisó: *"[El único hecho que diferencia los dos casos] es que a pesar de que en el proceso incoado por el señor Hernando Herrera Herrera y otros se allegó el Oficio No. 1015 de diciembre de 2000 en copia simple y que éste no reunía los requisitos de autenticidad previstos en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil, su contenido fue reconocido a través de los testimonios recibidos por quienes lo suscribieron, según se acredita en los folios 106 a 101 y 150 a 154 del cuaderno principal que fue allegado a este expediente de tutela, lo cual permitió al Tribunal tener por probada la responsabilidad del Estado a título de Falla del Servicio. || En el caso de la señora Caviedez, no fueron solicitados los testimonios de ninguno de los firmantes del citado Oficio, razón por la cual su valoración fue descartada de plano, precisamente, por no reunir los requisitos exigidos por los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil."*

proceso de la peticionaria, dejó sin efecto la sentencia acusada por vía constitucional, y ordenó al Tribunal Contencioso Administrativo accionado que, entre otras cosas, procediera a recaudar de oficio la copia auténtica del documento que había sido allegado al expediente en copia simple por la demandante, o a decretar y practicar oficiosamente los testimonios de las personas que suscribieron el mencionado documento, con el fin de obtener el reconocimiento de su contenido.

39. En la sentencia **T-654 de 2009**[73], la Sala Segunda de Revisión otorgó el amparo interpuesto por un ciudadano a quien le fueron negadas sus pretensiones en un proceso de nulidad electoral, por haber aportado apenas copia simple de los formularios E-10 y E-11. Esta sentencia la Corte destacó la importancia de la facultad oficiosa del juez en materia de pruebas en los procesos orientados a garantizar la legitimidad de las elecciones; asimismo, reiteró la regla jurisprudencial conforme a la cual una autoridad judicial incurre en defecto fáctico cuando *"a pesar de que la ley le confiere la facultad o el deber de decretar la prueba, él no lo hace por razones que no resultan justificadas"*.[74]

40. En la sentencia **T-386 de 2010**[75] la Sala Sexta de Revisión decidió la tutela interpuesta por una mujer, que actuando en nombre propio y de sus hijos menores, promovió acción de reparación directa para reclamar la indemnización por la muerte de su compañero permanente, un dragoneante del INPEC, quien falleció con ocasión del servicio. Un Juzgado Administrativo de Bogotá profirió sentencia de primera instancia adversa a sus pretensiones, que fue confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Ambas instancias argumentaron que no se había acreditado la legitimación material por activa, por cuanto los registros civiles de nacimiento de los menores habían sido aportados en copia simple, y los documentos auténticos fueron allegados de forma extemporánea, razón por la cual las autoridades judiciales se negaron a valorarlos.

La Corte otorgó el amparo tras encontrar que en el caso concreto ambos jueces de instancia habían incurrido en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, a la vez que en un defecto fáctico, por cuanto, pese a que la actora había allegado copias simples de los registros civiles, y copias auténticas con los alegatos de conclusión en segunda instancia, la autoridad judicial accionada "*no adelantó ningún tipo de comparación o evaluación sobre la realidad documental existente en el expediente, que ponía de manifiesto*

---

[73] MP. María Victoria Calle Correa. En dicha ocasión la Corte censuró la renuencia del Juzgado Administrativo a decretar oficiosamente el envío de la copia auténtica de los formularios E-10 y E-11 de las mesas de votación, lo que en últimas conducía a una decisión materialmente inhibitoria basada en la ausencia de un requisito de carácter simplemente formal.

[74] Sentencia T-417 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Dice a la letra la Sentencia: *"esta deficiencia probatoria no sólo se presenta cuando el funcionario sustanciador: i) niega, ignora o no valora arbitrariamente las pruebas debida y oportunamente solicitadas por las partes, sino también cuando, ii) a pesar de que la ley le confiere la facultad o el deber de decretar la prueba, él no lo hace por razones que no resultan justificadas"*. Cfr., además, la Sentencia T-949 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[75] MP. Nilson Pinilla Pinilla.

elementos definitorios de la verdad requerida", y en su lugar dictó un fallo en el que se desconocían tales evidencias. En consecuencia, ordenó al Juzgado Administrativo emitir un fallo de fondo dando prevalencia al derecho sustancial y apreciando la totalidad de los elementos de comprobación allegados.

41. En la sentencia **T-591 de 2011**[76] la Sala Novena de Revisión concedió el amparo interpuesto por un trabajador de la construcción, quien promovió una demanda de reparación directa para reclamar indemnización por las lesiones físicas sufridas a raíz de un ataque contra una base militar ocurrido cuando el actor se desplazaba por sus inmediaciones. La jurisdicción contencioso administrativa negó sus pretensiones porque los documentos aportados para probar las lesiones (historia clínica, oficios de entidades oficiales, entre otros) habían sido allegados en copia simple y otros presentados de manera extemporánea cuando el proceso se encontraba para fallo en segunda instancia.

La Sala encontró que los documentos aportados por el accionante mostraban la razonable posibilidad de que las lesiones padecidas por el peticionario fueran producto de un atentado terrorista dirigido contra las instalaciones de la Tercera Brigada del Ejército Nacional, tal y como lo había asegurado el actor. En ese orden de ideas, la Corte concluyó que el juez contencioso administrativo debió activar su facultad probatoria de oficio a fin de despejar las dudas que le asistían y dictar un fallo fundado en una base fáctica cercana a la realidad material, toda vez que la prueba de los hechos dudosos se hallaba insinuada a partir de otros elementos probatorios obrantes en el expediente.[77]

42. En la sentencia **T-113 de 2012**[78] la Sala Cuarta de Revisión decidió la tutela interpuesta por soldado profesional que sufrió un accidente al caer de un vehículo en el que se desplazaba con ocasión de sus funciones, y a través de una demanda de reparación directa pretendía la indemnización por los daños sufridos. En segunda instancia el Tribunal Administrativo de Norte de Santander negó las pretensiones del actor, bajo el argumento de que las pruebas del daño habían sido allegadas en copia simple.

Tras examinar las disposiciones legales relativas al valor probatorio de las copias simples, la Sala Cuarta concluyó que "*cuando la copia informal de prueba documental es de pleno conocimiento de la contraparte sin que sea*

---

[76] MP. Luis Ernesto Vargas Silva

[77] En consecuencia, la Sala Primera concedió el amparo solicitado, para lo cual (i) dejó sin efectos el fallo del Tribunal Contencioso Administrativo objeto de impugnación; (ii) ordenó la apertura de un período probatorio adicional, a fin de decretar de oficio el recaudo en copia auténtica de los documentos públicos que desestimó por haber sido allegados al proceso en copia simple, o requiera el reconocimiento de su contenido por parte de los servidores públicos que los suscribieron y adopte las medidas que considere pertinentes para despejar la incertidumbre que advirtió sobre los hechos del proceso, respetando en todo caso los derechos de contradicción y defensa de las partes; (iii) cumplido lo anterior, dictar una nueva sentencia de segunda instancia en el término legal para fallar, advirtiendo en todo caso que la decisión de tutela no incide ni determina el sentido del fallo que deberá proferir el juez contencioso administrativo.

[78] MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

cuestionada en algún momento, total o parcialmente su autenticidad y contenido, esta adquiere plena eficacia jurídica para militar dentro del proceso bajo la presunción de autenticidad que le otorga el artículo 252 del C.P.C., como quiera que el óbice para su revisión -que se concreta en la salvaguarda del derecho de contradicción de la contraparte- queda manifiestamente superado."

Sobre esta base, estimó que la providencia judicial impugnada había incurrido en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, y a la vez en un defecto fáctico, al negarse a conferir valor probatorio a los documentos aportados en copia simple por el actor, pese a que habían sido conocidos y no controvertidos por la contraparte, o bien al omitir hacer uso de su facultad probatoria de oficio para ordenar que los originales de los documentos requeridos fueran allegados al expediente. La Corte consideró que en el caso concreto tal proceder era particularmente exigible al juez, por cuanto el accionante dentro del proceso de reparación directa era una persona en estado de invalidez, que tiene la calidad de sujeto de especial protección constitucional, por estar impedida para valerse por sí misma y acceder a una labor remunerada.[79]

43. En la sentencia **T-817 de 2012**[80] la Sala Novena de Revisión otorgó el amparo solicitado por la cónyuge supérstite de un pensionado de las fuerzas militares, por no haber aportado el registro civil del matrimonio, pese a que dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se profirió tal decisión había sido vinculada como litisconsorte necesario en razón de su vínculo con el causante. La Corte concluyó que las autoridades judiciales accionadas habían incurrido en defecto por exceso ritual manifiesto, a la vez que en un defecto fáctico por vía negativa, al no hacer uso de la facultad de decreto oficioso de pruebas a efectos de solicitar el registro civil de matrimonio de la accionante en tutela, pese a que dentro del proceso contencioso había sido vinculada como litisconsorte necesaria en calidad de cónyuge supérstite del causante, ya que esa información resultaba de vital importancia para resolver sobre el derecho sustancial de aquella, que además se relaciona directamente con derechos de naturaleza constitucional. Como resultado de lo anterior, también se determinó la ocurrencia de un defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 195 del Decreto 1211 de 1990. En consecuencia, se concedió el amparo solicitado y se ordenó dejar sin efectos las sentencias contencioso administrativas proferidas en primera y segunda instancia, para que en su lugar, el juez de primera instancia proceda a hacer uso de la facultad oficiosa que le asiste y, dentro del término establecido en la ley, dicte una nueva sentencia que resuelva el debate prestacional

---

[79] Con fundamento en estas consideraciones, la Sala Cuarta otorgó el amparo solicitado, para lo cual dejó sin efectos la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander y ordenó a este órgano judicial proferir un nuevo fallo de mérito dando valor probatorio a los documentos cuyo análisis expresamente omitió por haber sido presentados en copia simple.

[80] MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Mauricio González Cuervo.

existente entre la compañera permanente y la cónyuge supérstite del causante.[81]

44. En contraste con la posición sentada por las Salas de Revisión, en la sentencia **SU-226 de 2013**,[82] la Sala Plena estimó que la exigencia de aportar certificaciones en original, en lugar de copias simples, planteada por el juez dentro de un proceso de reparación directa, no implicaba desconocimiento del debido proceso. El actor, quien había sido electo como Senador de la República, acudió al proceso de reparación directa para obtener el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir por cuanto, debido a fallas en el escrutinio de las elecciones realizadas en 2002, sólo logró posesionarse en su curul en 2005. Las sentencias de primera y segunda instancia sólo condenaron al pago de perjuicios morales, por considerar que los perjuicios materiales no habían sido debidamente probados, en tanto se aportó copia simple, en lugar de auténtica, de las certificaciones salariales expedidas por el Congreso de la República. El actor interpuso acción de tutela contra ambas providencias, alegando que habían incurrido en un defecto fáctico por negar valor probatorio a los documentos aportados.

En esta oportunidad la Corte Constitucional negó el amparo, por considerar que "*la exigencia de certificaciones en original, tratándose de documentos públicos en asuntos contencioso administrativos, resulta razonable*", y las decisiones impugnadas se fundamentaron en una interpretación admisible de las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan el valor probatorio de las copias, las que además fueron declaradas exequibles por la Corte. Dos de los integrantes de la Sala Plena salvaron su voto,[83] argumentando que la decisión de la mayoría desconoce el precedente fijado por la Corte en torno a la validez de las copias simples en los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, y el deber de emplear sus poderes oficiosos para el decreto de pruebas, a fin de asegurar en sus decisiones la prevalencia del derecho sustancial.

45. Mientras tanto, en la sentencia **T-363 de 2013**,[84] la Sala Novena de Revisión concedió el amparo interpuesto por una mujer de la tercera edad, a quien un juez de pequeñas causas laborales, en un proceso de única instancia, negó la solicitud de aumento de la pensión de vejez que recibía por su difunto marido, bajo el argumento de que las declaraciones extra juicio aportadas al proceso no fueron ratificadas de conformidad con el numeral 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Civil. En esta sentencia, la Corte insistió en el especial deber que asiste a los jueces laborales, máxime cuando actúan

---

[81] El magistrado Mauricio González Cuervo salvó el voto en esta decisión por entender que el caso no se enmarcaba dentro de los supuestos que daban lugar a reconocer un exceso ritual manifiesto, ya que en el caso concreto exigir a la accionante que aportara el registro civil de matrimonio resultaba una carga absolutamente proporcional y razonable, en el marco de un proceso donde pretendía el reconocimiento de un derecho prestacional.

[82] MP. Alexei Julio Estrada. SV. María Victoria Calle Correa, SV. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Nilson Pinilla Pinilla.

[83] El magistrado Jorge Iván Palacio y la magistrada María Victoria Calle.

[84] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

como única instancia, de activar su facultad oficiosa para la práctica de pruebas, en razón de la tendencia inquisitiva de los procesos laborales, de *"la desigualdad objetiva que se presenta entre las partes"* y porque estos tienen a su cargo garantizar la efectividad de derechos de los que depende el cumplimiento de la igualdad material y la realización de los postulados del Estado social de derecho.[85]

46. En la sentencia **SU-915 de 2013**[86] la Sala Plena tuteló los derechos de los padres de un joven que falleció mientras se encontraba en una dependencia policial. Los accionantes interpusieron demanda de reparación directa, en la cual solicitaron como prueba el traslado de las copias del expediente que contenía la investigación penal por la muerte del joven. La prueba fue decretada y se ofició a la Fiscalía solicitando tales documentos, sin que en su momento fueran remitidos por esta entidad. Pese a tratarse de una prueba determinante para establecer la verdad de los hechos, el Tribunal Administrativo omitió requerir de nuevo el expediente y se negó a valorar la copia simple del mismo fue que aportada de manera extemporánea por el demandante, luego de concluida la etapa probatoria y días antes de proferir sentencia de primera instancia.

En aquella oportunidad, la Sala Plena negó la existencia de un defecto fáctico por la negativa a valorar la prueba documental aportada en copias simples y de manera extemporánea. Sin embargo, concluyó que el Tribunal demandando sí había incurrido en tal defecto, al no insistir en la práctica de una prueba que había sido oportunamente solicitada por la parte interesada, y que era fundamental para garantizar el derecho de las víctimas a la verdad y a la reparación. Sostuvo la Corte que, en el caso concreto, *"la actitud esperada, en respeto del derecho fundamental al debido proceso y a la verdad de los demandantes, era la de proceder a requerir o solicitar nuevamente tales documentos a la Fiscalía General de la Nación, haciendo uso de las facultades procesales otorgadas por el legislador".*[87]

---

[85] La sentencia afirma que: *"en materia laboral y de la seguridad social el papel del juez como director del proceso se torna mucho más amplio en sus facultades inquisitivas, en tanto el ordenamiento jurídico dispone expresamente que en tales materias existe un claro deber activo en favor de la búsqueda de la verdad real y la justicia".* Sostuvo igualmente que: "*en la práctica de pruebas, el juez laboral y de la seguridad social debe tener en cuenta la desigualdad objetiva de las partes y tomar todas las medidas para lograr el equilibrio necesario"*. También señaló que el despliegue de tales facultades se tornaba especialmente necesario en procesos de única instancia, toda vez que "*en los eventos en los cuales el ciudadano cuenta con menores recursos y medios para discutir una decisión judicial, crece de forma inversamente proporcional la obligación de la autoridad judicial de utilizar todos los medios a su alcance para salvaguardar los derechos de aquel, con miras a proteger sus derechos fundamentales y a otorgar una administración de justicia eficiente y de calidad"*.

[86] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Nilson Pinilla Pinilla, AV. Gabriel Ignacio Mendoza Martelo.

[87] Sobre esta base, la Corte tuteló los derechos de los accionantes, para lo cual dejó sin efectos las sentencias que decidieron el proceso de reparación directa en primera y segunda instancia. Adicionalmente, ordenó al Tribunal Administrativo que conoció del proceso en primera instancia hacer uso de su facultad probatoria de oficio para ordenar a la Fiscalía que remita copia auténtica del expediente contentivo de la investigación por la muerte del hijo de los demandantes; una vez allegada la prueba, surtido el traslado a la parte demandada y vencido el término legal, se ordenó al Tribunal proferir una nueva sentencia dentro del proceso de reparación directa.

47. En la sentencia **T-104 de 2014**[88], la Sala Quinta de Revisión concedió de manera transitoria el amparo interpuesto contra la decisión de un Juzgado Civil Municipal que, en el marco de un proceso ejecutivo, ordenó seguir adelante con la ejecución, pese a que se logró demostrar a través de dictámenes grafológicos, expedidos por autoridades competentes, que la letra de cambio que sirvió de origen al proceso ejecutivo singular, era falsa. La Corte consideró que en el caso concurría un defecto fáctico con un exceso ritual manifiesto, al omitir la práctica de la prueba insinuada en el proceso y pedida por el demandante, consistente en solicitar al C.T.I de la Fiscalía copia auténtica del dictamen en el que se acreditaba la falsedad de la firma del título valor que dio origen al proceso ejecutivo. Una de las consideraciones centrales para otorgar el amparo consistió en que la autoridad judicial no podía desconocer que existía al menos prueba sumaria de la falsedad del título que dio origen al litigio, razón por la cual el juez tenía el deber de incorporar todas las pruebas necesarias para esclarecer la autenticidad de dicho documento, a fin de evitar que el resultado de la comisión de un delito pudiera llegar a erigirse en fuente de derechos.[89]

48. Por su parte, en la sentencia **SU-768 de 2014**[90] la Sala Plena tuteló los derechos fundamentales de un ciudadano belga, quien acudió en demanda de reparación directa para solicitar indemnización por los perjuicios causados a raíz de la desaparición de un barco de su propiedad, que constituía su única fuente de sustento; daño que el actor imputaba a una serie de decisiones judiciales y administrativas a su juicio erradas. El Consejo de Estado desestimó sus pretensiones en tanto no acreditó la normatividad hondureña bajo la cual se adquirió el dominio del bien ni su vigencia para el caso concreto, carga que le correspondía como parte interesada.

Tras examinar los cambios acaecidos desde un modelo liberal y dispositivo de proceso judicial, propio de un Estado Liberal, al modelo de proceso y de juez que reclama el Estado Social de Derecho, la Corte concluyó que este último demandaba un juez atento a la realidad de las partes y de las controversias sometidas a su consideración y presto a evitar que las situaciones de desigualdad material se reprodujeran dentro del sistema judicial, negando a los más débiles el derecho de acceder a la justicia y la prevalencia del derecho sustancial. Sobre esta base, analizó las transformaciones en la legislación procesal civil y administrativa, para destacar la existencia de normas que facultan al juez para la práctica de pruebas de oficio, allí donde estas sean necesarias para establecer la verdad material y asegurar la efectividad del derecho sustancial; asimismo, la atribución de una carga dinámica de la prueba, conforme a la cual esta corresponde a la parte que se encuentre en

---

[88] MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Nilson Pinilla Pinilla.
[89] En esta sentencia la Sala Quinta concedió el amparo transitorio de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, para lo cual ordenó a la autoridad judicial demandada: (i) suspender el remate de los bienes embargados y secuestrados al accionante, hasta tanto la jurisdicción penal se pronuncie de fondo, en lo que respecta a la falsedad de la letra de cambio que dio origen al proceso ejecutivo; además (ii) ordenar el recaudo, reconocimiento o traslado de los dictámenes grafológicos, a fin de que sean apreciados y valorados junto con la decisión de la Fiscalía, en lo que respecta a la falsedad en documento privado.
[90] MP. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

mejor situación para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. En relación con la prueba del derecho extranjero, este Tribunal concluyó que ante la imposibilidad de establecer una regla de alcance general, y la necesidad de lograr un equilibrio entre los deberes procesales de las partes y la competencia del juez como director del proceso, esta debía ser decidida en cada caso, atendiendo a los criterios de relevancia, calidad de las partes y disponibilidad de la norma.

Al examinar el caso concreto, la Sala Plena estimó que "*exigir al accionante allegar al proceso la legislación hondureña, debidamente autenticada, sobre transmisión de la propiedad, resultaba desproporcionado e ignoraba las capacidades y recursos de un ciudadano extranjero, quien había perdido su única fuente de ingresos y agotado sus ahorros tras un largo proceso judicial*". La Corte constató que para el momento en el que el Consejo de Estado falló el recurso de apelación, el demandante tenía más de 70 años de edad y su barco había claudicado finalmente bajo el océano pacífico. Por tanto, consideró que "*denegar en este punto, y luego de más de 12 años que duró el proceso en conocimiento de la Sección Tercera, la demanda de reparación por falta de prueba del derecho extranjero constituye una vía de hecho que no solo se aparta del ordenamiento legal colombiano sino que desconoce los principios constitucionales que abogan por un efectivo acceso a la administración de justicia, mediante decisiones de fondo y que consulten la realidad material, así como la protección reforzada a los sujetos de especial consideración".*[91]

Uno de los magistrados[92] formuló salvamento de voto a esta decisión, por estimar que las consideraciones relativas al deber del juez en el Estado Social de Derecho y a las vicisitudes y dificultades personales a las que se vio enfrentado el accionante no constituían razón suficiente para relevar a la parte de la carga de la prueba, pues tratándose de controversias de orden patrimonial, se hacía necesario demostrar que el actor fue diligente y desplegó alguna actividad orientada a allegar la prueba requerida.

49. La Sala Plena volvió a pronunciarse sobre el tema en la sentencia **SU-774 de 2014**[93], esta vez para otorgar el amparo interpuesto por un demandante en un proceso de pérdida de la investidura, contra la decisión del Consejo de Estado que negó sus pretensiones bajo el argumento de que el actor no había aportado copia auténtica de los contratos que probaban la causal alegada. La Corte concluyó que la providencia impugnada incurrió en un exceso ritual manifiesto, en convergencia con un defecto fáctico, al no solicitar de oficio los

---

[91] Con fundamento en estas consideraciones, la Corte otorgó el amparo al ciudadano belga, para lo cual ordenó al Consejo de Estado ordenar la práctica de las pruebas que considerase pertinentes, entre ellas la del derecho extranjero aplicable, y proferir sentencia de fondo en el término máximo de tres meses. En cualquier caso, la Sala advirtió que las consideraciones efectuadas por el juez de tutela no implican reconocer que el accionante sea el legítimo propietario del buque por cuyos daños reclama, ni que se encuentre acreditada la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano.

[92] El magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[93] MP. Mauricio González Cuervo, SV. Gloria Stella Ortiz Delgado, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

originales de documentos públicos que son allegados por las partes en copia simple. Para fundamentar esta conclusión, la Sala consideró: (i) la facultad probatoria de oficio que asiste al juez administrativo, particularmente cuando conoce de acciones públicas, como en este caso lo es la de pérdida de la investidura[94]; (ii) la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, conforme a la cual se admite el valor probatorio de los documentos aportados en copias simples cuando su autenticidad no ha sido cuestionada por la contraparte[95].

En esta decisión, la Sala Plena tomó distancia de la regla jurisprudencial contenida en la sentencia SU-226 de 2013[96], según la cual no se configuraba defecto alguno cuando los jueces se negaban a valorar copias simples, en aquellos eventos en los que era exigible copia auténtica; en su lugar, acogió el criterio que ya venía siendo empleado por las Salas de Revisión, para concluir que: "*se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia cuando los jueces contencioso administrativos, a pesar de contar con copias simples de documentos públicos que sustentan las pretensiones de las demandas o de las excepciones, y de los cuales se puede inferir razonablemente la ocurrencia de los hechos alegados, no acuden a sus facultades oficiosas para solicitar los originales de los mismos con el fin de alcanzar la verdad procesal, resolver de fondo la controversia y garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública".* No obstante, precisó que *"(e)xigir esta actuación en nada afecta la autonomía judicial para la valoración probatoria toda vez que el hecho de que solicite pruebas de oficio, en particular originales de documentos públicos, no implica necesariamente que se le otorgue pleno valor probatorio a estos".*[97]

Dos de los magistrados se apartaron de la nueva línea trazada en la sentencia **SU-774 de 2014**[98] (ya citada) al considerar que la decisión del Consejo de Estado había sido proferida en desarrollo de la jurisprudencia en vigor para el momento de su expedición y en aplicación de normas legales válidas, razón por la cual no había lugar a estimar la ocurrencia de los defectos fáctico y

---

[94] A este respecto la sentencia señala que: *"En adición a la trascendental labor de garantizar que la función pública se ejerza conforme a los principios de legalidad, moralidad, igualdad, imparcialidad entre otros, las acciones de pérdida de investidura involucran el goce efectivo de un grupo de derechos fundamentales como los son los derechos políticos. Así entonces, la correcta administración de justicia y la necesidad de que el juez actúe, dentro del ámbito de sus competencias, con una mayor diligencia resulta constitucionalmente exigible".*

[95] Al efecto se cita la sentencia del 28 de agosto de 2013. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), donde este alto Tribunal sostiene que "(*d)esconoce de manera flagrante los principios de confianza y buena fe el hecho de que las partes luego del trámite del proceso invoquen como justificación para la negativa de las pretensiones de la demanda o para impedir que prospere una excepción, el hecho de que el fundamento fáctico que las soporta se encuentra en copia simple. Este escenario, de ser avalado por el juez, sería recompensar una actitud desleal que privilegia la incertidumbre sobre la búsqueda de la certeza procesal.* […]".

[96] MP. Alexei Julio Estrada, SV. María Victoria Calle Correa, SV. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Nilson Pinilla Pinilla.

[97] Con fundamento en esta regla la Corte otorgó el amparo solicitado, para lo cual: (i) dejó sin efecto la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado; (ii) ordenó al órgano accionado hacer uso de su facultad probatoria de oficio para allegar al expediente los originales de los documentos que fueron aportados en copia simple; (iii) proferir un nuevo fallo en el que se valore la totalidad del acervo probatorio de conformidad con la autonomía judicial y las reglas de la sana crítica.

[98] MP Mauricio González Cuervo. SV Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

procedimental que se le atribuyen, ni a aplicar retroactivamente una *subregla* jurisprudencial en contra de una persona inmersa en un trámite sancionatorio[99].

50. Del anterior recuento se concluye que, conforme a la jurisprudencia constitucional vigente, se presenta una convergencia entre defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y defecto fáctico en su dimensión negativa en aquellos casos en los cuales la autoridad judicial (i) omite valorar la prueba documental que ha sido aportada en copia simple, pese a haber sido conocida y no controvertida por las partes; también cuando (ii) no emplea su facultad inquisitiva para ordenar que se alleguen los originales de documentos aportados en copia simple o, en general, para practicar pruebas que han sido solicitadas o están insinuadas en el proceso y se requieren para establecer la verdad material.

Ha señalado además que el uso de esta facultad probatoria de oficio adquiere particular relieve tratándose de procesos (i) de única instancia[100]; (ii) en los que se evidencian dificultades para que las partes interesadas aporten la prueba que el fallador estima necesaria, sea por tratarse de personas en situación de debilidad manifiesta[101] o por no encontrarse en su poder la prueba requerida[102]; (iii) se trata de acciones públicas orientadas a salvaguardar la legitimidad de procesos electorales o la efectividad de derechos políticos.[103] Al mismo tiempo ha enfatizado que (iv) la facultad probatoria de oficio no puede emplearse para suplir la negligencia de las partes.[104] En tal sentido, en todos los casos en los que el amparo fue otorgado se había constatado que las

---

[99] Los magistrados que manifestaron su disenso en esta oportunidad fueron Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, según se informa en el comunicado de prensa No. 40 del 16 de octubre de 2014. La magistrada Gloria Ortiz consideró, en síntesis, que en el contexto de un proceso sancionatorio no debió aplicarse la doctrina del exceso ritual manifiesto, pues el apego del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa a las reglas procedimentales que exigían esa formalidad tenían fines sustanciales, en tanto operaban como garantía para el investigado. Añadió, en armonía con lo expuesto, que en un ámbito en el que debe aplicarse el principio de favorabilidad, la opción hermenéutica del seguimiento estricto de las normas procedimentales pertinentes (es decir, aquellas que exigían copia autenticada) es válida y no supone la configuración de ningún defecto, en los términos de la doctrina de la tutela contra providencia judicial. Para terminar, estimó que la Corte Constitucional aplicó un cambio jurisprudencial de manera retroactiva y en perjuicio de los intereses de una persona inmersa en un trámite sancionatorio.

[100] Así lo destacó en la sentencia T-363 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[101] Así lo estimó la Corte en las sentencias T-264 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-386 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), al decidir casos en los que estaba en juego la indemnización de una madre cabeza de familia y de sus hijos menores; en la T-591 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-113 de 2012 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) donde se trataba de pretensiones indemnizatorias formuladas por personas en situación de discapacidad; en las sentencias T-363 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) y SU-768 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), estaba en juego la garantía de derechos prestacionales o pretensiones indemnizatorias de personas de la tercera edad que carecían de otras fuentes de ingresos.

[102] Tal fue el caso decidido en la sentencia SU-915 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), donde la prueba que echaba de menos el juez contencioso administrativo era la copia auténtica de un expediente que se encontraba en poder de la Fiscalía y cuya práctica había sido solicitada por los demandantes en el proceso de reparación directa.

[103] En las sentencias T-654 de 1999 (MP. María Victoria Calle Correa) y SU-774 de 2014 (MP. Mauricio González Cuervo, SV. Gloria Stella Ortiz Delgado, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corte destacó el especial deber del juez de activar sus poderes oficiosos en procesos de nulidad electoral y pérdida de la investidura, respectivamente.

[104] Sentencia T-599 de 2009 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

partes, o bien habían solicitado la práctica de la prueba que la autoridad judicial estimaba decisiva para fallar a su favor[105], o habían aportado copias simples u otros medios de prueba que insinuaban de manera directa su existencia.[106] Sólo en una oportunidad se concedió el amparo pese a no estar acreditada de manera fehaciente la diligencia del solicitante, en un caso en el que se discutía la carga de prueba del derecho extranjero y se estimó que, por las particulares circunstancias de vulnerabilidad del actor, no estaba en condiciones de asumirla.[107]

51. Adicionalmente, al adoptar la decisión sobre la práctica oficiosa de pruebas que estima necesarias para acreditar hechos relevantes, el juez debe atender a los deberes constitucionales que le impone el mandato de hacer prevalecer el derecho sustancial (art. 228 CP) y a la vez garantizar la imparcialidad en el ejercicio de la función judicial, en tanto de ella depende la efectividad del derecho de acceso de toda persona a la administración de justicia en igualdad de condiciones (arts. 13, 228 y 229 CP). Lo anterior se traduce, en el plano legal, en el deber del juez de lograr un equilibrio en la aplicación de las normas que establecen la carga de prueba en cabeza de las partes[108] y las que le confieren, en tanto director del proceso, la facultad para decretar la práctica oficiosa de pruebas.[109] La aplicación armónica de este

---

[105] Así en las sentencias SU-915 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-104 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

[106] En los casos decididos en las sentencias T-599 de 2009 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), T-654 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa), T-386 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), T-591 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-113 de 2012 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y SU-774 de 2014 (MP. Mauricio González Cuervo, SV. Gloria Stella Ortiz Delgado, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la prueba que se echaba de menos había sido aportada por los demandante en copia simple. Entretanto, en las sentencias T-264 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-817 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SV. Mauricio González Cuervo), T-363 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-104 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), la prueba había sido insinuada por el actor o su existencia se infería por el aporte de otros medios de prueba.

[107] Ello ocurrió en la sentencia SU-768 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). El salvamento de voto del magistrado Gabriel Eduardo Mendoza versó precisamente sobre la falta de constatación de los esfuerzos del demandante por allegar la prueba requerida.

[108] El artículo 177 del anterior Código de Procedimiento Civil disponía al efecto "*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*". El artículo 167 del actual Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) mantiene esta regla, pero la adiciona con una previsión de carga dinámica de la prueba, conforme a la cual "*según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o e cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares* […]".

[109] En materia procesal civil, el artículo 170 del Código General del Proceso establece que "*el juez deberá decretar pruebas de oficio, en las oportunidades probatorias del proceso y en los incidentes y antes de fallar, cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de la controversia.// Las pruebas decretadas de oficio estarán sujetas a la contradicción de las partes*". Por su parte, el artículo 169 del anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) señalaba que: "*En cualquiera de las instancias el Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes; pero, si éstas no las solicitan, el Ponente sólo podrá decretarlas al vencimiento del término de fijación en lista.// Además, en la oportunidad procesal de decidir, la Sala, Sección o Subsección también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o dudosas de la contienda.// Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días, descontada la distancia, mediante auto contra el cual no procede ningún recurso*". El artículo 213 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)

conjunto normativo demanda al juez establecer bajo qué circunstancias le es dado hacer uso de su facultad inquisitiva para ordenar la práctica de pruebas, sin que ello implique relevar a las partes de sus cargas probatorias o romper el equilibrio procesal entre ellas.

52. Un examen atento de la jurisprudencia constitucional permite concluir que la necesidad de allegar un determinado medio de prueba para lograr establecer la verdad material es condición necesaria, pero no suficiente, para que le sea constitucionalmente exigido al juez activar su facultad probatoria de oficio. Además de lo anterior, es preciso constatar que la parte interesada ha realizado algún esfuerzo para acreditar los hechos cuya prueba le corresponde, o bien se encuentra en circunstancias de vulnerabilidad tales que no está en condiciones de satisfacer la carga probatoria a su cargo.

De igual manera, es relevante distinguir dos situaciones: (i) aquellos casos en los cuales el juez omitió hacer uso de su facultad probatoria oficiosa para decretar pruebas que estimaba necesarias para acreditar hechos relevantes, pero que *no eran objeto de discusión* entre las partes; de otro lado, (ii) eventos en los cuales el juez omitió hacer uso de su facultad probatoria de oficio para decretar pruebas que consideraba necesarias, en relación con hechos sobre los que *existía controversia entre las partes*.

Ambos supuestos son disímiles, puesto que en el primer supuesto la intervención oficiosa del juez no implica el riesgo de alterar el equilibrio procesal, por cuanto se orienta a establecer un hecho que el juez estima relevante para proferir una decisión ajustada a la verdad y al derecho, pero que no recae sobre una premisa fáctica cuya verdad es disputada por las partes. En el segundo caso, por existir controversia respecto a dicha verdad, el juez debe tener más cautela con el uso de sus poderes oficiosos, pues salvo que se requiera su intervención para equilibrar la relación entre partes que está en situaciones de desigualdad material, o para allegar pruebas que la parte interesada está en imposibilidad o tiene serias dificultades para aportar, en este tipo de circunstancias el decreto oficioso de pruebas puede terminar por suplir la carga de prueba que le incumbe a las partes y, por tanto, a romper el equilibrio entre ellas.

---

regula el decreto y práctica de pruebas de oficio en los siguientes términos*: "En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes.// Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días. // En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decrete pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decrete".*

La Corte ha conferido relevancia a esta distinción. Así, en algunos de los casos en los que estimó procedente el amparo, la prueba que echaba de menos el juez versaba sobre hechos o calidades procesales que no eran objeto de controversia entre las partes.[110] En otras oportunidades, ha destacado que el deber de conferir valor probatorio a los documentos aportados en copia simple se condiciona a que estos hayan sido conocidos y no controvertidos por la contraparte.[111] Entretanto, allí donde la Corte ha estimado constitucionalmente obligatorio para el juez hacer uso de sus facultades probatorias de oficio, para elucidar la verdad sobre hechos controvertidos dentro del proceso ordinario, se estaba en frente de casos en los que la parte interesada en la práctica de la prueba la había solicitado y la autoridad judicial había omitido o no había insistido en su práctica[112], o bien de eventos en los cuales la parte concernida era un sujeto de especial protección constitucional y, además, había desplegado alguna actividad para cumplir con su carga probatoria, al allegar copias simples u otro tipo de medios de prueba que insinuaban la existencia de la prueba requerida.[113]

53. En ese orden de ideas, el uso de la facultad oficiosa para ordenar la práctica de pruebas necesarias para establecer la verdad material y, con ello, acercarse a un fallo en el que prevalezca el derecho sustantivo (art. 228 CP) no entra en colisión con otros principios constitucionales allí donde se ejercita para obtener prueba de hechos que el juez estima relevantes pero sobre los cuales no ha existido controversia entre las partes al interior del proceso, pues afirmación de su verdad por la parte interesada no ha sido controvertida por la opositora. En cambio, allí donde tales hechos forman parte del litigio, la decisión respecto del uso de la facultad inquisitiva requiere del juez ponderar la tensión que en este caso se plantea entre el imperativo de dar prevalencia al derecho sustantivo (art. 228 CP) y, de otro lado, el de no alterar el equilibrio procesal entre las partes a fin de garantizar su derecho a recibir un trato igual en lo que respecta a la exigencia del cumplimiento de sus deberes y cargas procesales (art. 13 y 229 CP). En tales eventos, la decisión del juez de intervenir para solicitar de oficio la prueba que le correspondería aportar a una de las partes se encuentra justificada cuando esta se encuentra en situación de indefensión o en condiciones de debilidad manifiesta, o cuando la parte concernida enfrenta obstáculos demostrables para cumplir con su carga

---

[110] En la sentencia T-264 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) la legitimación material por activa no había sido objeto de controversia por la parte que apeló la sentencia de primera instancia.

[111] A tal condición se refiere de manera expresa en las sentencias T-113 de 2012 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y SU-774 de 2014 (MP. Mauricio González Cuervo, SV. Gloria Stella Ortiz Delgado, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[112] Así en las sentencias SU-915 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-104 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Nilson Pinilla Pinilla).

[113] En efecto, en las sentencias T-264 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-386 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), las partes beneficiadas con el amparo eran madres cabeza de familia, que actuaban en representación de sus hijos menores; en la T-591 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) la parte actora era una persona en situación de discapacidad; en las sentencias T-363 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) y SU-768 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), estaba en juego la garantía de derechos prestacionales o pretensiones indemnizatorias de personas de la tercera edad que carecían de otras fuentes de ingresos. En todos los casos señalados, a excepción del último, las partes habían aportado copias simples u otros medios de prueba para cumplir con la carga que les correspondía.

probatoria, pero ha mostrado una actitud diligente dentro del proceso (vgr. aportando de otros medios de prueba para acreditar el hecho, poniendo en conocimiento del juez su dificultad para aportar la prueba requerida, solicitando su práctica, entre otros). Bajo estas circunstancias, la intervención del juez, en lugar de alterar el equilibrio procesal entre las partes, se orienta a garantizarlo, en tanto se orienta a remover los obstáculos para que la igualdad entre las partes sea real y efectiva (art. 13 CP).

Al contrario, no podrá imputarse defecto alguno a la decisión del juez de abstenerse de emplear su facultad probatoria oficiosa para relevar a las partes de cumplimiento de sus cargas, allí donde no exista una justificación de orden constitucional para obrar en tal sentido. Como lo ha señalado esta Corporación en decisiones anteriores, "*se asume y demanda del juez una actitud más oficiosa y activa en aquellos casos en los que la tutela la invoca un sujeto de especial protección constitucional o una persona que, por sus particulares circunstancias, ve limitado sus derechos de defensa. De igual forma, el juez no puede desempeñar el mismo papel si el proceso, por el contrario, es adelantado por alguien que sí cuenta con todas las posibilidades y los medios para acceder a una buena defensa judicial*."[114]

Análisis de los cargos por defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y defecto fáctico por omisión de práctica oficiosa de pruebas

54. Dos de los cargos formulados por los demandantes apuntan a señalar que la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en un *defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*, al haber negado las pretensiones formuladas por los señores Noguera Abello en su demanda de reparación directa, bajo el argumento de que no se probó su legitimación material por activa, porque concurrieron al proceso en calidad de propietarios, pero no acreditaron en debida forma el derecho de dominio sobre los bienes cuya indemnización reclaman. Al mismo tiempo, se afirma que la autoridad judicial demandada incurrió en un *defecto fáctico* al haber omitido el decreto y práctica de pruebas de oficio para despejar dudas sobre la legitimación material de los demandantes, pese a que, en opinión de los demandantes, era su deber hacerlo en aplicación de las reglas especiales en materia de prueba establecidas en la Ley 1448 de 2011.

Los demandantes fundamentan su acusación sobre las siguientes premisas:

54.1. A partir de la aplicación de una serie de formalidades, la autoridad judicial accionada negó que los señores Noguera Abello fuesen los propietarios de los predios "La Nena o El Tres" y "Los Campanos", descartando así su legitimación en la causa para reclamar por los daños ocasionados a tales bienes, pese a que en relación con el primero de estos predios, que según los demandantes sufrió la mayor parte de los daños, fue

[114] Sentencia T-146 de 2010, MP. María Victoria Calle Correa.

aportada una escritura pública y una constancia de registro expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fundación (Magdalena).[115] Señalan los actores que la exigencia de probar su condición de propietarios aportando la escritura pública y el folio de matrícula inmobiliaria representaba una carga especialmente gravosa teniendo en cuenta: (i) las amenazas de las que eran objeto para la época por parte de los grupos armados ilegales que operaban en la zona, en particular de la guerrilla de las FARC, circunstancia que les impedía desplazarse a la oficina de registro de instrumentos públicos de Fundación; (ii) la gran informalidad en la titulación de la tierra que para entonces e incluso en la actualidad se presenta en muchas zonas del país. [116]

54.2. Tras desconocer su condición de propietarios de los predios "La Nena o El Tres" y "Los Campanos", la Sección Tercera del Consejo de Estado no admitió la legitimación en la causa de los demandantes en su calidad de poseedores de los bienes inmuebles en cuestión, afectando así su derecho a la reparación integral. Para reconocer la legitimación material por activa basta probar la existencia de una conexión entre la persona que demanda y los hechos que motivaron el litigio, la cual se hallaba establecida en el proceso, por cuanto existía prueba de la posesión y explotación económica por parte de los demandantes respecto de los bienes afectados. Adicionalmente, en aplicación del principio *iura novit curia* era deber del juez interpretar, precisar y modificar el derecho aplicable para garantizar el acceso a la reparación integral de los demandantes, habida cuenta de su condición de víctimas del conflicto armado.[117]

54.3. En la sentencia de segunda instancia se descartó la condición de propietarios respecto de los bienes muebles afectados, pese a que en relación con este tipo de bienes la posesión es prueba suficiente de la propiedad. Señalan los demandantes que ellos ejercían la posesión sobre estos bienes a través de su padre, Rafael Noguera Aarón, quien se desempeñaba como administrador de las fincas, debido a que para la época de los hechos los accionantes eran menores de edad.[118]

54.4. La Corporación accionada tenía el deber de reconocer la legitimación por activa de los accionantes, en aplicación de los estándares en materia de prueba consagrados en la Ley 1448 de 2011, los cuales imponen presumir la buena fe de las víctimas y reconocer su condición a partir de pruebas sumarias. En su defecto, ante las dudas que albergaba en torno a la legitimación por activa, le correspondía decretar las pruebas de oficio necesarias para el esclarecimiento de los hechos, no sólo en atención a los precedentes fijados por la Corte Constitucional, sino además porque en las reclamaciones presentadas por las víctimas del conflicto armado la carga de prueba se traslada al Estado.[119]

---

[115] El desarrollo de este argumento se encuentra a folios 165 a 168, primer cuaderno del expediente de tutela.
[116] Ambas premisas se desarrollan a folios 172 y 173, ibíd.
[117] Estos argumentos son expuestos a folios 169 a 176, ibíd.
[118] Ver folios 177 a 180, ibíd.
[119] Ver folios 182 a 187, primer cuaderno expediente de tutela.

55. La Sala efectuará el análisis de la providencia objeto de impugnación a la luz de cada uno de los cuatro motivos de censura antes identificados, a fin de establecer si, con fundamento en la jurisprudencia decantada por esta Corporación, la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos procedimental y fáctico alegados por los demandantes.

Sobre la prueba del dominio de los predios por cuya indemnización se reclama

56. En relación con el primero de estos argumentos, el razonamiento expuesto por la Sección Tercera del Consejo de Estado para negar que los demandantes haya probado su legitimación por activa respecto de los inmuebles se sustenta en las siguientes premisas: (i) los demandantes concurrieron al proceso invocando la condición de *propietarios* de los predios "El Tres o la Nena" y "Los Campanos¨", y en tal calidad solicitaron la indemnización por los perjuicios ocasionados con la incursión armada por el hurto y destrucción de los bienes de su propiedad que allí se encontraban. (ii) Los demandantes no aportaron al proceso contencioso ningún documento dirigido a probar la propiedad del predio "Los Campanos" y, en relación con la finca "El Tres o la Nena", sólo se aportó prueba de la escritura pública de compraventa No. 401 del 10 de marzo de 1986. (iii) Según el derecho colombiano, para probar el dominio sobre bienes inmuebles no basta acreditar el título, en este caso la escritura de compraventa, sino que es necesario allegar el modo, esto es, la constancia de la tradición, a través de la inscripción del título correspondiente en el registro de instrumentos públicos. (iv) No se acreditó que la escritura pública No. 401 del 10 de marzo de 1986, donde consta la compraventa del predio "El Tres o la Nena", haya sido inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente; la boleta de registro aportada por los demandantes permite establecer que se fijó un turno para registro, pero no que este correspondiese a la mencionada escritura, por cuanto aquella hace referencia a la matrícula No. 225-0004073, mientras que en el contenido de la escritura se indica que en el libro de catastro el predio objeto de venta aparecía inscrito bajo el número 00-02-001-0019.[120] (v) El certificado de tradición allegado al proceso en la audiencia de conciliación realizada el 27 de mayo de 2010, durante el trámite de segunda instancia y cuando ya había finalizado el período probatorio, no puede ser valorado por ser abiertamente extemporáneo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 174, 177 y 183 del Código de Procedimiento Civil.[121]

57. La Sala encuentra que la argumentación expuesta por la Sección Tercera del Consejo de Estado para no dar por probada la propiedad y con ello, la legitimación material de los accionantes para reclamar indemnización sobre

---

[120] Ver folios 13 a 17, ibíd.

[121] Folios 23 y 24, primer cuaderno expediente de tutela. Cabe precisar que el proceso de reparación directa se rituó conforme a lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, cuyo artículo 214 regula la práctica de pruebas durante la segunda instancia.

los inmuebles "El Tres o la Nena" y "Los Campanos", no incurre en el exceso ritual manifiesto del que le acusan los demandantes, en tanto se trata de una conclusión debidamente sustentada en los elementos de prueba que se hallaban en el expediente, en una razonable interpretación de las normas relativas a la prueba del dominio sobre los bienes inmuebles y además respondía al criterio jurisprudencial mantenido por dicha Corporación en casos similares.

58. En efecto, los demandantes concurrieron al proceso de reparación directa a solicitar indemnización por los daños de que fueron objeto los dos predios antes mencionados, invocando para ello su condición de propietarios. Así consta en el primero de los hechos de la demanda, donde su apoderado afirma:

> *"1.- Mis mandantes señores RAFAEL ENRIQUE NOGUERA ABELLO, y JOSÉ RAFAEL NOGUERA ABELLO, adquirieron las finas La Nena ó El Tres, y Los Cámpanos así:*
>
> *Por escritura pública número 401 de Marzo 10 de 1986, de la NOTARÍA SEGUNDA DEL CÍRCULO DE SANTA MARTA, registrada en la oficina de instrumentos públicos de Fundación folio número 225-000-4073, del 31 de Marzo de 1986, La Nena o El Tres.*
>
> *Y la finca Los Cámpanos por escritura pública número 1.591, de Diciembre 14 de 1987, de la NOTARÍA SEGUNDA DEL CÍRCULO DE SANTA MARTA, registrada en la oficina de instrumentos públicos de fundación, bajo matrícula inmobiliaria número 225-0005829, de fecha 17 de agosto de 1998."*[122]

59. Asimismo, está probado que la pretensión indemnizatoria no se circunscribe al primero de los inmuebles mencionados, como se sugiere en el escrito de tutela, sino que se reclamaba por ambos predios. Así, consta en la pretensión primera de la demanda de reparación directa,[123] a su vez respaldada en las afirmaciones efectuadas en el hecho segundo, donde se dice que los inmuebles "El Tres o la Nena" y "Los Campanos" se encontraban englobados de hecho, en una extensión aproximada de 900 hectáreas y describen su capacidad productiva para la época en que tuvo lugar el ataque de la guerrilla[124]; en el hecho sexto se indica que los integrantes del grupo subversivo "*incursionaron en las fincas Los Cámpanos y El Tres ó La Nena, arrasando incendiando y destruyendo con bombas las instalaciones de las fincas con todos sus implementos de trabajo necesario para la explotación de la misma […]*";[125] el hecho once reitera que ambos inmuebles fueron

---

[122] Ver folio 5 del expediente de reparación directa.
[123] Folio 3, ibíd.
[124] Folio 5, ibíd.
[125] Folio 8, ibíd.

saqueados, incendiados y destruidos, razón por la cual los demandantes y sus trabajadores se vieron en la obligación de abandonarlas;[126] en los hechos catorce y quince se señala que para el avalúo de los daños efectuado por los peritos fueron tenidas en cuenta ambas fincas.[127]

60. Aunque en la demanda se detalla el número de las escrituras públicas que constituyen los títulos de adquisición de ambos predios, y se afirma que las mismas fueron registradas en los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes, sólo se aporta como prueba: (i) copia auténtica de la escritura pública No. 401 del 10 de marzo de 1986 de la Notaría Segunda del Círculo de Santa Marta, donde consta que la señora Leonor Abello de Noguera, madre de los accionantes, adquirió del señor Elías Duarte Rueda el predio La Nena (antes denominado El Tres), de una extensión aproximada de 447 hectáreas, para sus hijos menores José Rafael y Rafael Enrique Noguera Abello;[128] (ii) copia auténtica de un sello impreso por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fundación, en el que consta que el 31 de marzo de 1986 se asignó un turno para registro en el folio de matrícula inmobiliaria No. 225-0004073.[129]

61. Ni en la demanda, ni en las demás intervenciones de la parte actora dentro del proceso de reparación directa, se explican las razones por las cuales no se allegó la constancia de la inscripción del mencionado título en el folio de matrícula inmobiliaria, ni por qué no fue aportado el título de adquisición del predio "Los Campanos" y su correspondiente registro; al contrario, estos se relacionan dentro del acápite de pruebas anexadas a la demanda,[130] pero no fueron aportados con la misma ni dentro de las demás oportunidades procesales previstas para el efecto. Tampoco se solicitó al juez administrativo que dispusiera la práctica de dichas pruebas, ante la dificultad para acceder a las dependencias donde constaban tales documentos, hoy alegada por los demandantes en tutela, pero sobre la que en su momento guardaron silencio dentro del proceso de reparación directa.

62. Sin embargo, la propiedad sobre los mencionados inmuebles fue un hecho controvertido desde el inicio del proceso. Así, en el escrito de contestación a la demanda, el apoderado del Ejército Nacional, en relación con el hecho primero (donde se afirma la propiedad sobre los predios) señala que este "*debe probarse*".[131] Ya en los alegatos de conclusión, previos a la decisión de primera instancia, el apoderado de esta misma entidad manifiesta que *"(p)ese a lo voluminoso del expediente este es huérfano en pruebas. Es evidente que si los actores alegaban daños en sus posesiones tales como destrucción de sus casas, muerte de semovientes, quema de bienes, vehículos y otros elementos, etc., era necesario que probaran en debida forma tales propiedades. Sin*

[126] Folio 9, ibíd.
[127] Folios 10 y 11, ibíd.
[128] Folios 210 a 211, ibíd.
[129] Folio 212, ibíd.
[130] Folio 14, ibíd.
[131] Folio 341, ibíd.

embargo, esto no está probado".[132] Por su parte, en la sustentación del recurso de apelación, el apoderado de la Policía Nacional sostuvo que "*la parte actora no demuestra en debida forma la legitimidad sobre los bienes presuntamente lesionados*" y, entre otras pruebas, echa de menos el que la parte actora no haya allegado los certificados de tradición de los predios afectados.[133]

63. La exigencia de aportar el folio de matrícula inmobiliaria para acreditar la propiedad sobre los predios sobre los cuales se reclamaba no implicó una actuación arbitraria o caprichosa por parte de la autoridad judicial accionada. Antes bien, con ella se da cumplimiento a las disposiciones del Código Civil que disciplinan la transmisión de dominio sobre los bienes raíces, la cual requiere el otorgamiento de escritura pública y su correspondiente inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos.[134] Por tratarse de una solemnidad exigida por la ley, la constancia de la inscripción en el registro como prueba de la tradición de bienes inmuebles no admite ser suplida por testimonios u otros medios probatorios.[135]

64. Adicionalmente, la manera en que la Sección Tercera del Consejo de Estado entendió y aplicó estas normas no se apartó de la interpretación reiterada uso, ni de los precedentes fijados por esta Corporación al decidir casos similares. A este respecto, en otras demandas de reparación directa en las que se pretendía el pago de indemnización por daños a bienes inmuebles, producidos con ocasión de ataques de grupos guerrilleros, la entidad accionada ha condicionado la prosperidad de las pretensiones a que se acredite el dominio sobre los bienes, a través de la prueba del título y del modo de adquisición, allí donde los demandantes han sustentado su legitimación por activa invocando la calidad de propietarios.[136]

---

[132] Folio 457, ibíd.

[133] Folios 526 y 529, ibíd.

[134] Según el artículo 1857 del Código Civil, *"(l)a venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública*". Conforme al artículo 756 del mismo Estatuto *"(s)e efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos*". Lo anterior, en concordancia con el artículo 749 ibíd., según el cual *"(s)i la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas*".

[135] Al respecto, el artículo 232 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época en que se adelantó el proceso de reparación directa, establecía que *"(l)a prueba de testigos no podrá suplir el escrito que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato.// Cuando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención […]la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión".*

[136] Tal es el caso, entre otras, de las sentencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 31 de agosto de 2006, Exp. 19611 (MP. Ruth Stella Correa), donde se desestimó la pretensión indemnizatoria planteada a raíz de un ataque guerrillero al municipio de Viotá, por cuanto "en el plenario solo reposa la prueba del contrato de compraventa pero no la constancia de su inscripción ni de su consecuente aparición en la matrícula inmobiliaria", razón por la cual no se dio por probada la propiedad sobre el inmueble por el cual se reclamaba. Entretanto, en la sentencia del 9 de julio de 2014, Exp. 30823 (MP. Jaime Orlando Santofimio), al decidir la demanda de reparación directa promovida por una persona que reclamó ser afectada por un ataque de las Farc al municipio de Puerres, Nariño, el Consejo de Estado concluyó, que no obstante existir prueba de los daños, el demandante no probó ser propietario del inmueble afectado, razón por la cual no se encuentra habilitado para percibir indemnización por el mismo. Por su parte, en las sentencias del 25 de mayo de 2011, Exp. 20025 (MP. Stella Conto); 7 de marzo de 2012, Exp. 21888 (MP. Carlos Zambrano); 11 de abril de 2012, Exp. 23036 (MP. Carlos Zambrano); 4 de junio de 2012, Exp. 22772 (MP. Danilo Rojas); 12 de

65. La determinación adoptada por el Consejo de Estado al negar que la boleta de registro aportada por los demandantes valía como prueba de la tradición del predio "El Tres o la Nena" y suplía la necesidad de aportar el folio de matrícula con la inscripción del título correspondiente, tampoco es indicativa de un exceso ritual manifiesto. Como lo señala la Corporación demandada, y lo reconocen los propios accionantes en su escrito de tutela,[137] tal documento no permitía establecer, por sí mismo, que el turno de registro correspondiera a la escritura pública No. 401 de 10 de marzo de 1986, por la cual se efectuó la compraventa del inmueble en mención. Lo anterior, sumado a la carencia de toda explicación por parte de los demandantes, al interior del proceso de reparación directa, sobre las razones por las cuales no se satisfizo la carga de aportar el folio de registro correspondiente, lleva a concluir que en el caso concreto el Tribunal accionado no se hallaba frente a alguna razón que ameritara variar el estándar probatorio previsto en la ley y requerido en casos anteriores.

66. Tampoco incurrió el tribunal accionado en un exceso ritual manifiesto al negarse a valorar el folio de matrícula inmobiliaria que fuera finalmente allegado por el apoderado de los demandantes el 27 de mayo de 2010, en la segunda audiencia de conciliación que tuvo lugar dentro del trámite de segunda instancia.[138] El Consejo de Estado argumentó su negativa a valorar la prueba en razón de su manifiesta extemporaneidad, toda vez que, conforme al artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, *"(t)oda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y* ***oportunamente*** *allegadas al proceso"*; asimismo, la autoridad accionada recordó que, según el artículo 183 del mismo estatuto *"(p)ara que sean apreciadas por el juez, las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello en este Código*".

En el presente caso, durante el trámite en primera instancia del proceso de reparación directa, el Tribunal Administrativo del Magdalena abrió a pruebas el proceso mediante auto del veintidós (22) de marzo de dos mil uno (2001),[139] ordenando tener como tales los documentos aportados por la parte demandante, en cuanto ofrecieran valor probatorio y disponiendo la práctica de las pruebas que los accionantes solicitaron en su demanda,[140] al igual que las pedidas por la Policía Nacional y el Ejército Nacional en los escritos de contestación. El veinticinco (25) de abril de dos mil dos (2002) el proceso fue

---

febrero de 2014, Exp. 25813 (MP. Jaime Orlando Santofimio), se accede a las pretensiones indemnizatorias luego de comprobar que el vínculo de propiedad con el inmueble en cuestión fue debidamente acreditado a través de la prueba del título y del modo de adquisición.

[137] Ver folio 167, primer cuaderno expediente de tutela.

[138] Tal documento obra a folio 689 del expediente de reparación directa.

[139] MP. Martha Isabel Castañeda Curvelo.

[140] A tal efecto se ordenó: (i) la práctica de la inspección judicial solicitada en la demanda, fijando como fecha el día 11 de mayo de 2001 a las 7.00 a.m., y designando como peritos a los señores Pedro Díaz Granados y Manuel Ceballos; (ii) recibir declaración jurada a los señores Edgardo Acuña y Luis Vargas Orozco; (iii) designar a los peritos Manuel Pinto Zapata y Álvaro Ceballos Angarita para efectos de determinar el lucro cesante (Folio 368, expediente de reparación directa).

remitido al despacho de la magistrada sustanciadora, informando que el término probatorio se encontraba vencido.[141] El treinta y uno (31) de octubre de dos mil tres (2003), la magistrada sustanciadora, en ejercicio de su facultad probatoria de oficio, dispuso la práctica de varias pruebas[142]. Luego aparece una constancia, sin fecha, en la que se informa la remisión del expediente al despacho de la ponente, señalando que "*ya se encuentran practicadas todas las pruebas decretadas antes de fallar".*[143] Una vez expedida la sentencia de primera instancia el doce (12) de marzo de dos mil cuatro (2004) y apelada por las entidades demandadas, estas no solicitaron pruebas en la sustentación del recurso,[144] como tampoco lo hizo el apoderado de los demandantes en el escrito presentado el quince (15) de febrero de dos mil cinco (2005), en el que refuta los argumentos expuestos por la contraparte al sustentar el recurso de apelación.[145] Lo anterior determinó que, durante el trámite de segunda instancia, no se decretara la práctica de pruebas conforme a lo establecido en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo.[146]

Tan sólo el día veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010), en el marco de la última de las audiencias de conciliación practicadas durante el proceso, y cuando previamente había sido negado por la Sección Tercera del Consejo de Estado un primer acuerdo conciliatorio,[147] el apoderado de los demandantes[148] tuvo a bien allegar la constancia de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de uno de los dos predios por los cuales los señores Noguera Abello solicitan ser indemnizados.[149] Para la Sala es claro que, para el momento en que este documento fue aportado, ya habían precluido todas las oportunidades de las que dispuso la parte actora durante el proceso de reparación directa. Por tal razón, la negativa de la Sección Tercera del Consejo de Estado a conferirle valor probatorio responde a una aplicación razonable de lo establecido en los artículos 174 y 183 de Código de Procedimiento Civil, antes citados.

---

[141] Folio 415, ibíd.
[142] En esta providencia (i) se insistió en la práctica de las pruebas solicitadas por la Policía Nacional, que no habían sido aún remitidas al expediente; (ii) se dispuso escuchar en declaración jurada al señor Rafael Noguera Aarón sobre los hechos de la demanda y a efectos de reconocer el contenido de unos memoriales dirigidos al Comandante de Policía del Tercer Distrito de Fundación; (iii) se solicitó al Comandante de Policía Tercer Distrito de Fundación remitir copia de libros y documentos en los que se certifique si se realizaron patrullajes a las fincas "La Nena" o "El Tres" y "Los Campanos" entre las fechas comprendidas entre el 15 de febrero de 1999 y el 21 de ese mismo mes y año (Folio 450, ibíd.).
[143] Folio 482B, ibíd.
[144] Ver folios 524 a 531 y 532 a 563, ibíd.
[145] Folios 576 a 581, ibíd.
[146] El artículo 214 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01/84 hoy derogado por la Ley 1437 de 2011) establecía la posibilidad de practicar pruebas en segunda instancia en los siguientes eventos: *"1. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero sólo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.// 2. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.// 3. Cuando se trate de documentos que no pudieron aducirse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.// 4. Cuando con ellas se trate de desvirtuar los documentos de que trata el numeral anterior".*
[147] Según consta a folios 663, ibíd.
[148] Abogado Rodrigo Escobar Gil.
[149] Folios 689 a 690, expediente de reparación directa.

A propósito del tema, cabe precisar que en ocasiones anteriores, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha descartado que la negativa a valorar pruebas aportadas de manera extemporánea de lugar a la configuración de un exceso ritual manifiesto. Así, en la sentencia SU-915 de 2013,[150] analizada en el considerando 46 de esta providencia, la Corte justificó la negativa del Tribunal Administrativo a valorar la prueba aportada en un proceso de reparación directa luego de vencido el término probatorio y antes de proferir sentencia de primera instancia, al señalar que "*de llegarse a admitir la prueba documental allegada de forma extemporánea, se estaría vulnerando el derecho de defensa que le asiste a la parte demandada, pues la misma no podría controvertirla ni pronunciarse sobre esta*". El anterior precedente resulta aplicable al presente caso, máxime cuando en la presente oportunidad la prueba fue aportada al finalizar el trámite, no de la primera, sino de la segunda instancia.

67. Por último, en la acción de tutela los señores Noguera Abello exponen dos argumentos para justificar el por qué en su momento no fueron aportados los documentos que acreditaban la propiedad sobre los inmuebles por cuyo daño se reclamaba en el proceso de reparación directa. En primer lugar, señalan que las amenazas de las que eran objeto para la época por parte de los grupos ilegales que operaban en la zona, especialmente por la guerrilla de las FARC, les impedía a ellos o a sus trabajadores desplazarse a la oficina de registro de instrumentos públicos de Fundación. La Sala tiene por cierta esta afirmación, en tanto no fue controvertida por las demás partes en la tutela. Sin embargo, no encuentra en ella una razón suficiente para justificar el incumplimiento de la carga de prueba de la propiedad que concernía a los demandantes. Cabe advertir que tal situación no fue obstáculo para que el apoderado de los actores participara directamente en la práctica de otras pruebas aportadas al proceso de reparación directa, como fue el caso de la diligencia de inspección judicial que, como prueba anticipada, se llevó a cabo el ocho (8) de octubre de 1999 en los predios "El Tres o la Nena" y "Los Campanos", localizados en jurisdicción del municipio de Fundación.[151] Lo anterior permite inferir que, de igual manera, se hallaba a su alcance acudir a la Oficina de Registro de Fundación a requerir el folio de matrícula inmobiliaria de los mencionados predios o hacerlo por interpuesta persona, por cuanto se trataba de la expedición de documentos públicos que son entregados a quien los solicite.

En segundo lugar, los tutelantes señalan que la gran informalidad en la titulación de la tierra que para entonces e incluso en la actualidad se presenta en muchas zonas del país, constituía un obstáculo para aportar la prueba del dominio sobre los predios objeto de controversia. Sin embargo, este razonamiento contrasta con lo afirmado por los propios accionantes dentro del proceso de reparación directa donde, como quedó expuesto, de manera expresa y detallada se refieren a los títulos y al modo de adquisición de los

---

[150] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV. Nilson Pinilla Pinilla, AV. Gabriel Ignacio Mendoza Martelo.

[151] A folios 54 a 60 del expediente de reparación directa consta el acta de la inspección judicial, firmada por el abogado Luis José Aarón Ramos, en calidad de apoderado de los señores Rafael Noguera Abello y Rafael Noguera Aarón.

inmuebles sobre los cuales reclaman. Así las cosas, en el caso concreto, este argumento carece de toda fuerza justificatoria.

Sobre el no reconocimiento de la legitimación en la causa de los demandantes en su calidad de poseedores de los inmuebles y/o de víctimas del conflicto armado

68. Los actores sostienen que el Consejo de Estado incurrió en un exceso ritual manifiesto al "*imponer una única y rigurosa vía*" para acreditar la legitimación en la causa, por negarse a reconocer que ellos satisfacían este presupuesto procesal ya no en su condición de propietarios, sino de poseedores de los inmuebles por los cuales reclamaban. Argumentan que, al estar probado el daño, el juez estaba obligado a variar el título de legitimación en aplicación del principio *iura novit curia* y por estar en juego el derecho a la reparación integral de personas víctimas del conflicto armado.

69. Entretanto, la Sección Tercera del Consejo de Estado descartó que la legitimación en la causa pudiera acreditarse en este caso a través del análisis de la tenencia o posesión de los demandantes sobre los bienes inmuebles, "*porque ello implicaría modificar la causa petendi de la demanda y las pretensiones de la misma, facultad que no puede ser asumida por el Juez en razón a que son los demandantes quienes están llamados a solicitar de la jurisdicción una respuesta frente a las circunstancias de hecho y de derecho que ellos mismos delimiten en las demandas que someten a decisión judicial*".[152]

70. Para dar respuesta a esta cuestión debe precisarse, en primer lugar, que la *legitimación material por activa* constituye uno de los presupuestos para obtener sentencia favorable de fondo que debe ser probado dentro del juicio, el cual requiere acreditar un interés directo en la pretensión indemnizatoria. Para tal efecto, no basta probar la mera ocurrencia del daño, sino que además es preciso establecer algún vínculo o relación, en este caso, entre los bienes que sufrieron daño o menoscabo y la persona que concurre al proceso a formular una pretensión resarcitoria. Sin tal vínculo, la persona no se encuentra legitimada para percibir la indemnización a la que llegare a condenarse en caso de encontrar satisfechos los elementos constitutivos de la responsabilidad. Su acreditación es importante pues, de lo contrario, bastaría probar la ocurrencia de un daño para que cualquier persona pudiera reclamar ser resarcida por el mismo, desplazando así a quienes legítimo derecho a ser reparados por tener una particular relación con las personas o bienes sobre las cuales recayeron los daños.

Dicho vínculo entre el daño y la persona que reclama su resarcimiento, según explica la doctrina, se establece a partir de los hechos expuestos en la demanda, los cuales constituyen "la *causa petendi* o el título de donde se hace

[152] Folio 16 vto., primer cuaderno del expediente de tutela.

emanar el derecho pretendido".[153] En el mismo sentido, esta Corporación ha entendido que *"la causa petendi es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica".*[154]

71. Para efectos de analizar el argumento expuesto por los accionantes, según el cual en virtud del principio *iura novit curia* le es dable al juez variar el título invocado por aquellos para acreditar su legitimación material, es necesario precisar que son ante todo los hechos alegados por las partes los que determinan la *causa petendi* y, con esta, la congruencia que debe observar el juez al momento de fallar. A este respecto se explica:

> "Las peticiones contenidas en la demanda determinan el objeto de las pretensiones; los hechos que las partes alegan en la demanda configuran la causa jurídica de donde se pretende que emane el derecho para perseguir tal objeto, que delimita exactamente el sentido y alcance de la resolución que debe adoptarse en la sentencia. […]
>
> En cambio, los elementos de derecho que las partes suministran al juez […] no tienen ninguna aplicación para la materia de la congruencia, en razón de que el juzgador mantiene una absoluta libertad en la aplicación del derecho y las normas que lo contienen […]
>
> Esta diferencia entre hechos y normas de derecho se explica también porque en aquellos se contiene la *causa petendi* o título jurídico invocado como la fuente de donde se quiere dedicar el derecho presentado que, por tanto, delimita uno de los aspectos o elementos esenciales de la pretensión […]. No es lo mismo pretender algo por una causa determinada, que por otra; se puede tener el derecho en razón de aquella y no de esta; por ejemplo: reclamar la propiedad de un inmueble por haberlo comprado, es diferente a reclamarla por haberlo ganado por prescripción, y la cosa juzgada sobre lo primero no impide sentencia de mérito y favorable sobre lo segundo. Por ello el juez debe limitarse al examen de la causa [invocada] en los hechos, única que el demandado ha controvertido y que es materia de resolución".[155]

72. El principio *iura novit curia*, al que aluden los tutelantes como fundamento para reclamar del juez que variase el título de legitimación material invocado en la demanda de reparación directa, ha sido definido por la

---

[153] Hernando Devis Echandía, *Compendio de Derecho Procesal. Tomo I. Teoría general del proceso*, 15º ed., Bogotá, Editorial Temis – Universidad Javeriana, 2012, p. 383.
[154] Sentencia T-162 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).
[155] Ibíd., p.p. 432-433.

jurisprudencia de la Corte como aquel por el cual "*los jueces tienen el deber de verificar el* ***derecho*** *aplicable a cada caso concreto, sin estar atados a los errores cometidos por las partes en sus pronunciamientos y* ***sin que ello implique desconocer o crear los hechos probados en el proceso***".[156] Este Tribunal ha señalado que tal principio resulta aplicable en los procesos de reparación directa, para variar el régimen de responsabilidad invocado por los demandantes, por tratarse de una cuestión no de hecho sino de derecho.[157] Sin embargo, ha dejado claro que su alcance se circunscribe a la posibilidad de variar los fundamentos de derecho invocados por las partes, pues el juez debe decidir con base en el derecho efectivamente aplicable al caso, pero no se extiende a la modificación de los hechos expuestos en la demanda, en tanto son estos los que delimitan el objeto de la controversia sometida a su consideración.[158]

73. En ese orden de ideas, el principio *iura novit curia* no faculta al juez para variar el tipo de vínculo que los demandantes alegan tener con los bienes afectados como título que los legitima para tener derecho a ser indemnizados, toda vez que aquel se determina con fundamento en los hechos y no en el derecho invocado. En el presente caso, al relatar los hechos que servían de fundamento a su pretensión resarcitoria en el proceso de reparación directa, los demandantes invocaron su condición de propietarios de los predios "El

---

[156] Sentencia T-399 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). Énfasis añadido.

[157] En la sentencia T-399 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corte examinó el alcance del principio *iura novit curia* en los procesos de reparación directa, con ocasión de la tutela interpuesta por un grupo de demandantes que, en ejercicio de la misma, acudieron a la jurisdicción administrativa a reclamar indemnización por la muerte de una familiar en un accidente en la vía pública. En segunda instancia, el juez administrativo negó las pretensiones bajo el argumento de que el régimen de responsabilidad aplicable era el de la falla del servicio y no el de riesgo excepcional, como habían sostenido los demandantes. A propósito de este razonamiento, la Corte sostuvo que "*el artículo 90 no consagra un único título de imputación previamente definido para situaciones determinadas, sino que es el juez quien debe verificar cuál es el que mejor se ajusta a las particularidades de cada caso. Así, en materia de obras públicas, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha aplicado tanto regímenes subjetivos de la falla en el servicio, como objetivos del riesgo excepcional. Esta consideración tiene estrecha relación con el principio de que el juez conoce el derecho (iura novit curia), el cual es plenamente aplicable en materia de reparación directa.*"

[158] Además de la sentencia antes citada, la Corte se refirió, en este caso a manera de *obiter dictum* al alcance del principio *iura novit curia* en los procesos de reparación directa en la sentencia C-644 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV. Luis Ernesto Vargas Silva), al resolver la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 140 y 144 de la Ley 1437 de 2011. Allí reiteró que el mismo se refiere a la posibilidad de variar los fundamentos de derecho, pero de acuerdo con los hechos alegados por el demandante: *"En el análisis jurídico* ***de la acción de reparación directa opera el principio iura novit curia****, en la medida que a la persona interesada no le corresponde presentar las razones jurídicas de sus pretensiones, sino simplemente relatar los hechos, omisiones, operación u ocupación, para que el juez administrativo se pronuncie con base en el derecho aplicable al caso. Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 14 de febrero de 1995, exp: S-123, se pronunció en los siguientes términos:'La Sala reitera la tesis de que la justicia administrativa es rogada y en ella no es aplicable el principio iura novit curia, pero precisa con relación a dicha característica una excepción: en aquellos procesos, en los cuales no se juzga la legalidad o ilegalidad de la actuación u omisión de la administración, sino que directamente se reclama la reparación del daño mediante el reconocimiento de una indemnización,* ***el juez puede interpretar, precisar el derecho aplicable y si es del caso modificar, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda los fundamentos de derecho invocados por el demandante.****'"* (énfasis añadido). Sin embargo, al mismo tiempo la Corte ha establecido que la intensidad con que el juez ha de actuar en cumplimiento de este principio es mayor en función de las circunstancias de indefensión del accionante. Así quedó establecido en la sentencia T-146 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa), al decidir la tutela interpuesta por un ex Senador de la República que fue juzgado penalmente e invocaba la aplicación del principio *iura novit curia* con el propósito de que el juez examinara de oficio si existía vulneración de otros derechos fundamentales no invocados en la tutela.

Tres o La Nena" y "Los Campanos". Fue a partir de esta afirmación que las entidades accionadas dieron respuesta y a lo largo del proceso se opusieron a las pretensiones señalando que tal calidad no se encontraba probada. No era dado al juez, por tanto, en aplicación del citado principio, variar de manera intempestiva la *causa petendi* en la sentencia de segunda instancia que ponía fin al proceso, para indicar que, al no existir prueba en debida forma de la propiedad sobre los inmuebles, bastaba con reconocer su condición de poseedores, pues con tal proceder el órgano judicial habría comprometido su deber de congruencia y los derechos de contradicción y defensa de la parte demandada.

74. La anterior conclusión no implica desconocer la condición de víctimas del conflicto armado que alegan los demandantes a la luz de la definición establecida en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, como quedó expresado en los considerandos 26 a 32 de esta providencia, tal reconocimiento no supone, como sugieren los actores, que las disposiciones especiales en materia de prueba previstas en aquella regulación para los procesos de reparación por vía administrativa y de restitución de tierras, puedan trasladarse sin más a los procesos de reparación directa. En particular, no basta con invocar la calidad de víctima para pretender que, en aplicación de los estándares de buena fe, prueba sumaria y traslado de la carga de prueba, previstos en los artículos 5 y 78 de la citada ley, quien acude al proceso de reparación directa pueda eximirse, sin que medie otra justificación, de la carga de acreditar los hechos sobre los cuales funda sus pretensiones y, en particular, su legitimación material por activa.

Por último, contrario a lo afirmado por los demandantes, el que una persona llegue a ostentar la condición de víctima a la luz de la citada norma no determina, *per se*, su legitimación material para recibir indemnización a través de un proceso de reparación directa; como lo señala el artículo 3 de la Ley de Víctimas, tal definición tiene por objeto delimitar la población destinataria de los beneficios especiales contemplados en dicha normatividad, más no relevarla de probar los presupuestos procesales que la legitiman para obtener reparación ante la justicia contencioso administrativa.[159]

---

[159] Es importante precisar que, en la sentencia T-097 de 2009 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Sala Novena de Revisión concluyó que el Tribunal Administrativo del Quindío había incurrido en un defecto sustantivo al negar las pretensiones de los accionantes en un proceso de reparación directa, que reclamaban la indemnización por los daños causados a un inmueble que pertenecía a su fallecido padre, por considerar que aquellos no habían probado su legitimación en la causa. Al examinar el caso concreto, se estableció que el Tribunal accionado había descartado que para probar la calidad de herederos bastara allegar los registros civiles de nacimiento de los accionantes y de defunción de su padre, sino que era preciso aportar la providencia judicial o el documento público notarial de sucesión que da cuenta de dicha calidad; por su parte, descartó su condición de poseedores del inmueble afectado, al no existir prueba de la posesión efectiva de la herencia. Entretanto, la Corte Constitucional señaló que para probar la legitimación en la causa por activa en la acción de reparación directa "bastaba con acreditar interés o demostrar en el curso del proceso la calidad de damnificado", la cual, en el caso concreto entonces analizado, se encontró plenamente acreditada, razón por la cual concedió el amparo solicitado.
Tal decisión no constituye precedente para el presente caso, por cuanto median diferencias significativas entre la controversia entonces analizada y la que hoy se somete a consideración de la Sala Plena: (i) en el proceso decidido en la sentencia T-097 de 2009 los accionantes invocaban como título de legitimación material su condición de herederos del propietario y de poseedores del inmueble, mientras que en el presente caso los

Sobre el no reconocimiento de legitimación en la causa respecto de los vehículos y semovientes por los cuales se reclama

75. El tercer argumento expuesto por los accionantes para sustentar la existencia de los aludidos defectos procedimental y fáctico, censura que el Consejo de Estado haya negado su condición de propietarios respecto de los bienes muebles afectados, pese a que en relación con este tipo de bienes la posesión es prueba suficiente de la propiedad. En particular, acusan un exceso rigor manifiesto en lo que respecta a la valoración de las pruebas que acreditaban la propiedad de la retroexcavadora, el bulldozer y las cabezas de ganado, en tanto el juez de segunda instancia: (i) negó la legitimación para reclamar por los dos primeros bienes, por cuanto los demandantes "*sólo aportaron copias simples y no auténticas de la sentencia a partir de la cual adquieren el derecho de dominio sobre la retroexcavadora y el bulldozer"*[160]; (ii) no encontró acreditada la propiedad de los accionantes sobre los semovientes hurtados, teniendo como único fundamento que las facturas aportadas al proceso daban cuenta de que el señor Rafael Noguera Aarón aparecía como comprador de estos bienes, desconociendo que dichas transacciones las hizo en su condición de administrador general de las fincas y a nombre y por cuenta de los hermanos Noguera Abello, quienes para la época eran menores de edad y residían en Bogotá; (iii) desconoció que a través de múltiples medios de prueba se encontraba acreditada la posesión sobre este grupo de bienes muebles, la cual lleva a presumir la propiedad, conforme lo determina el artículo 762 del Código Civil.[161]

76. En relación con la prueba de la propiedad sobre la retroexcavadora y el bulldozer, la sentencia impugnada dice lo siguiente:

> *"[…] al expediente se allegaron* ***copias auténticas parciales*** *de dos providencias, las cuales no tienen ninguna aptitud probatoria, precisamente por estar incompletas, y de las que sólo puede extraerse que el señor Manuel Quinto de Luque formuló ante el Juzgado Civil del Circuito de Ciénaga, Magdalena, una demanda de prescripción adquisitiva de dominio, tendiente a usucapir un 'Bulldozer Caterpillar' y una*

---

actores acudieron al proceso de reparación directa invocando su condición de propietarios, la cual exige una prueba solemne que no fue aportada; (ii) en el proceso de reparación directa que dio origen a la sentencia T-097 de 2009, la entidad territorial demandada no cuestionó ni objetó las calidades invocadas por los accionantes para fundamentar su legitimación en la causa, a diferencia de lo que ocurre en el presente caso; (iii) la decisión adoptada en la sentencia T-097 de 2009 no implicó variar, sino dar por probada, la causa petendi alegada por los accionantes, mientras que en la presente controversia los demandantes sostienen que el juez erró al negarse a variar de oficio la causa petendi que alegaban, con fundamento en la aplicación del *iura novit curia* y por ser los demandantes víctimas del conflicto armado.

[160] Folio 178, primer cuaderno expediente de tutela.

[161] El artículo 762 del Código Civil señala que *"(l)a posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.// El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo".*

> *'Retroexcavadora JCB'*[162]*, además, que el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Civil Laboral, confirmó una sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Ciénaga el 24 de septiembre de 1986, sin que se conozca la clase de proceso ni las partes involucradas en la litis, ya que en el plenario sólo reposa la página correspondiente a la parte resolutiva de esta providencia*[163]*".* (Énfasis añadido).

El pasaje transcrito confirma que la razón que determinó que el Consejo de Estado no encontrase probada la propiedad sobre la retroexcavadora y el bulldozer no era, como lo afirman los tutelantes, que las providencias judiciales que presentaron como título de adquisición se hubiesen allegado en copia simple. El juzgador señaló de manera expresa que las copias eran auténticas; sin embargo, lo que llevó a restarles mérito probatorio respecto de la propiedad sobre dichos vehículos fue:

76.1. Que las copias, aunque auténticas, estuvieran incompletas, como en efecto se constata, toda vez que de la sentencia No. 46 del Juzgado Civil del Circuito de Ciénaga sólo se anexan las cuatro primeras páginas, que corresponden a los antecedentes y a un fragmento de las consideraciones, sin incluir la parte resolutiva.[164] Entretanto, de la providencia expedida por el Tribunal Superior de Santa Marta, Sala Civil – Laboral, sólo consta la última página, en la que consta que se confirma la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Ciénaga, el día 24 de septiembre de 1986.

76.2. Que el fragmento aportado de la primera de estas providencias señala que el señor Manuel Quinto de Luque formuló ante el Juzgado Civil del Circuito de Ciénaga demanda de prescripción adquisitiva sobre un bulldozer y una retroexcavadora, sin que de ello se infiera el resultado de la decisión adoptada por dicha autoridad judicial, ni prueba alguna de la propiedad de los señores Noguera Abello sobre los bienes que el señor Quinto de Luque pretendía adquirir por usucapión.

Así las cosas, la Corte concluye que, al razonar de este modo e inferir que la prueba documental aportada no certificaba la propiedad del bulldozer y la retroexcavadora, la Sección Tercera del Consejo de Estado actuó dentro del legítimo margen de valoración probatoria que le asiste como juez natural del proceso, sin que se constate el defecto por exceso ritual manifiesto que le atribuyen los demandantes, por cuanto no es cierto que haya descalificado la prueba por haber sido aportada en copia simple.

---

[162] "*Según se extrae de la* ***copia auténtica parcial*** *de la sentencia No. 46 de 24 de septiembre de 1986, proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Ciénaga, Magdalena, obrante de folios 168 a 169 del cuaderno principal No. 1"* (énfasis añadido).
[163] "*Folio 170 del cuaderno principal No. 1*".
[164] Así consta a folios 168 a 169 del expediente de reparación directa.

77. Sobre la prueba de la legitimación material para reclamar indemnización sobre las cabezas de ganado, dice el Consejo de Estado en uno de los considerandos de la sentencia impugnada:

> *"[…] tampoco se demostró la propiedad sobre los bienes muebles que se dijo, fueron destruidos o hurtados en los mencionados predios, pues lo que se acreditó fue que el padre de los demandantes, Rafael Noguera Aarón, era propietario de cabezas de ganado y que se dedicaba a la actividad comercial de compra venta y explotación en la modalidad de depósito de ganado en participación."*[165]

A su vez, en la sentencia se admite como cierto:

> *"Que el señor Rafael Noguera Aarón adquirió 46 cabezas de ganado de la Compañía Monterrey Forestal Ltda., según consta en la factura de compraventa de ganado No. 2637 del 30 de diciembre de 1994*[166]*.*
>
> *Que el 26 de septiembre de 1996 el señor Rafael Noguera Aarón, actuando en calidad de Depositante, suscribió con la Compañía Monterrey Forestal Ltda., dos contratos de depósito y administración de ganado, mediante los cuales se entregó a dicha Compañía la guarda y administración de 300 animales 'de propiedad exclusiva del Depositante'*[167]*. Así mismo, que el señor Noguera Aarón ejercía una actividad comercial relacionada con la comercialización de ganado vacuno, tal como se evidencia con las actas de venta de ganado de 9 de julio de 1995*[168] *y las actas de liquidación de los contratos de depósito y administración de ganado No. CO 0006*[169]*, CO 0005*[170] *y CO 0001*[171] *"*[172]

Y sobre la prueba de la calidad de administrador que invocan los tutelantes, en otro lugar de la providencia se afirma:

> *"Frente a la autorización que aparece suscrita por la señora Leonor Abello de Noguera*[173]*, allegada por el señor Rafael Noguera Aarón con su testimonio, debe señalarse que se trata de un documento privado que sólo permite establecer un acuerdo de voluntades entre las mencionadas personas,*

---

[165] Folio 17, primer cuaderno expediente de tutela.
[166] "*Folio 16 del cuaderno No. 2 anexos probatorios*".
[167] "*Folios 25 a 32 del cuaderno No. 2 anexos probatorios*".
[168] "*Folio 23 del cuaderno No. 2 anexos probatorios*".
[169] "*Folios 18 a 21, 37 a 44, 54 a 56, 65 a 82 y 86 a 90 de cuaderno No. 2 anexos probatorios"*.
[170] "*Folios 46 a 53 y 57 a 64 del cuaderno No. 2 anexos probatorios*".
[171] "*Folios 83 a 85 del cuaderno No. 2 anexos probatorios*".
[172] Ver folios 13 vto y 14, primer cuaderno expediente de tutela.
[173] "*Folio 472 del cuaderno principal No. 1*".

tendiente a indicar que el señor Noguera asumiría la administración de las Fincas 'la Nena' y 'Los Campanos'"[174]

78. A partir de lo expuesto, la Sala encuentra que, incluso de admitirse, como lo señalan los actores, que las transacciones de ganado efectuadas por el señor Noguera Aarón no se hicieron en nombre propio, sino en ejercicio de la función de administrador de la hacienda La Nena, en virtud de la autorización que le fuera conferida por la señora Leonor Abello actuando en representación de sus hijos José Rafael y Rafael Enrique Noguera Abello, tal circunstancia, en sí misma, no permite tener por cierto que esté acreditada la propiedad de los accionantes sobre las cabezas de ganado que fueron hurtadas por la guerrilla y sobre las cuales reclaman indemnización. Así, en primer lugar, como lo advierte el Consejo de Estado, no se logró precisar el número de semovientes sustraídos[175]; tampoco quedó establecido si las reses que fueron objeto de las transacciones por parte del señor Noguera Aarón se encontraban efectivamente en la hacienda que fue objeto de la incursión guerrillera, habida cuenta de que, por el contrario aparece probado que, en ejecución de los contratos de depósito y administración de ganado suscritos entre el padre de los accionantes y la Compañía Monterrey Forestal Ltda., consta que se realizó la entrega de las reses y su traslado a predios de la sociedad depositaria, al igual que varios sacrificios y devoluciones de animales al depositante.[176] Finalmente, como lo señaló la autoridad accionada al valorar el inventario de ganado aportado por los demandantes, con tal documento no se logró establecer la preexistencia ni la propiedad de los semovientes que, se dijo, estaban en los predios afectados por el ataque armado.[177]

79. Pero además, no corresponde al juez de tutela invadir las competencias del juez natural para apreciar el material probatorio. En esta sede, la labor del juez constitucional debe limitarse a verificar si el tribunal accionado incurrió en alguna de los eventos que la jurisprudencia de este Tribunal ha identificado como constitutivos de las causales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales que se invocan en la demanda de tutela. La Corte concluye que ello no ocurre en el presente caso, pues del hecho de admitir, como lo hace el tribunal accionado, que (i) el señor Rafael Noguera Aarón fungiese como administrador de la hacienda donde se afirma tuvo lugar la incursión guerrillera, y encontrar probado (ii) que este último efectuó operaciones de compra y depósito de ganado, no se sigue la conclusión que plantean los accionantes, a saber, que se encuentre acreditada su propiedad sobre el número indeterminado de cabezas de ganado que, según se afirma, fueron hurtadas por el grupo armado que incursionó en los predios que reclaman como suyos. En ese orden de ideas, en atención al carácter rogado de la justicia administrativa, no correspondía al Consejo de Estado efectuar el

---

[174] Ver folios 23 y 23 vto, primer cuaderno expediente de tutela.
[175] Folio 11 vto., ibíd.
[176] Folios 16 a 92, cuaderno de anexos probatorios expediente de reparación directa.
[177] El documento consta a folios 180 a 189 del expediente de reparación directa. La valoración de su mérito probatorio en la sentencia de segunda instancia se encuentra en el folio 22 del primer cuaderno del expediente de tutela.

salto argumentativo que proponen los accionantes y presumir como cierta una premisa que no logró ser acreditada dentro del proceso.

Sobre el deber de decretar pruebas de oficio para resolver dudas sobre la legitimación en la causa de los accionantes

80. El apoderado de los señores Noguera Abello sostiene que la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico al omitir declarar las pruebas de oficio necesarias para despejar las dudas que le asistían en torno a la legitimación material de los demandantes en reparación directa. Afirma que tal era el deber del juzgador, no sólo en atención a los precedentes fijados por la Corte Constitucional,[178] sino además porque en las reclamaciones presentadas por las víctimas del conflicto armado la carga de prueba se traslada al Estado, en virtud de lo previsto en los artículos 5 y 78 de la Ley 1448 de 2011.[179] De manera específica, consideran que, ante las dudas que albergaba, era deber del juez de segunda instancia oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de Fundación (Magdalena) para solicitar fuera allegado el folio de matrícula inmobiliaria en el que constara la inscripción en el registro de la escritura pública No. 401 del 10 de marzo de 1986, por la cual se efectuó la compraventa del predio "La Nena o El Tres", en lugar de resolver las dudas en contra de los demandantes, declarando no probada su propiedad sobre este inmueble.

81. Como quedó expuesto en las consideraciones precedentes,[180] la jurisprudencia constitucional ha estimado que se presenta una convergencia entre el exceso ritual manifiesto y el defecto fáctico en su dimensión negativa cuando el juez no emplea su facultad probatoria de oficio para practicar pruebas que han sido solicitadas o están insinuadas en el proceso y se requieren para aproximarse a la verdad material.

Sin embargo, el examen del conjunto de decisiones en las que la Corte ha declarado procedente el amparo por esta circunstancia permitió establecer que, aunque la necesidad de la prueba para llegar a la verdad es condición necesaria para que el juez venga constitucionalmente obligado a emplear sus facultades inquisitivas, ella no se erige en condición suficiente para que surja tal deber; además, es preciso que con tal proceder no se releve o supla de manera injustificada a las partes en su carga probatoria, a fin de no afectar el equilibrio procesal entre ellas y, de este modo, su derecho a recibir un trato igual por parte de la autoridad judicial.

El uso de la facultad oficiosa para ordenar la práctica de pruebas necesarias para establecer la verdad material y, con ello, lograr que en su fallo prevalezca el derecho sustantivo (art. 228 CP) no se enfrenta a otros principios

---

[178] El apoderado de los accionantes invoca los precedentes establecidos en las sentencias T-264 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-253A de 2012 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).
[179] Ver folios 182 a 187, primer cuaderno expediente de tutela.
[180] Véanse los considerandos 50 a 53 de esta providencia.

constitucionales cuando se trata de probar hechos respecto de los cuales el juez no tiene plena certeza, pero sobre los que no ha existido controversia, en tanto la afirmación de su verdad por la parte interesada no ha sido controvertida por la opositora. En cambio, allí donde tales hechos forman parte del litigio, la decisión respecto del uso de la facultad inquisitiva requiere del juez ponderar la tensión que en este caso se plantea entre el imperativo de dar prevalencia al derecho sustantivo (art. 228 CP) y, de otro lado, el de no alterar el equilibrio procesal entre las partes a fin de garantizar su derecho a recibir un trato igual en lo que respecta a la exigencia del cumplimiento de sus deberes y cargas procesales (art. 13 y 229 CP). En este escenario, el decreto y práctica oficiosa de la prueba que, en principio, le correspondería aportar a una de las partes se encuentra justificada siempre que ésta se encuentre en situación de indefensión o en condiciones de debilidad manifiesta, o cuando enfrente obstáculos demostrables para cumplir con su carga probatoria, pero haya demostrado una actitud diligente dentro del proceso. Bajo estas circunstancias, la intervención del juez, antes que alterar el equilibrio procesal entre las partes, consigue garantizarlo; en cambio, su actitud omisiva puede implicar el sacrificio no sólo de la justicia material sino de su deber constitucional de remover los obstáculos para que la igualdad entre las partes sea real y efectiva (art. 13 CP).

82. La Sala concluye que, en el presente caso, no se verificaban los presupuestos para que la Sección Tercera del Consejo de Estado viniera obligada a decretar de oficio las pruebas necesarias para demostrar la propiedad de los accionantes sobre los predios "El Tres o la Nena" y "Los Campanos", a partir de la cual afirmaron su legitimación material para ser indemnizados.

82.1. En primer lugar, tal calidad siempre fue controvertida por las entidades demandadas dentro del proceso de reparación directa. Ya desde el escrito de contestación a la demanda, el apoderado del Ejército Nacional señaló que la propiedad sobre estos predios debía probarse;[181] controversia que se reiteró en los alegatos de conclusión previos a la sentencia de primera instancia,[182] y en la sustentación del recurso de apelación contra la sentencia que condenó a la Nación a indemnizar a los accionantes.[183] Así, este caso difiere del resuelto por la Corte en la sentencia T-264 de 2009[184], que el apoderado de los accionantes invoca como precedente aplicable, pues como ya se analizó, en aquella oportunidad la legitimación material por activa no había sido objeto de

---

[181] Folio 341, expediente de reparación directa.

[182] Folio 457, ibíd. El apoderado del Ejército Nacional sostiene: "(*e*)*s evidente que si los actores alegaban daños en sus posesiones tales como destrucción de sus casas, muerte de semovientes, quema de bienes, vehículos y otros elementos, etc., era necesario que probaran en debida forma tales propiedades. Sin embargo, esto no está probado*".

[183] En la sustentación del recurso de apelación, el apoderado de la Policía Nacional sostuvo que "*la parte actora no demuestra en debida forma la legitimidad sobre los bienes presuntamente lesionados*" y, entre otras pruebas, echa de menos el que la parte actora no haya allegado los certificados de tradición de los predios afectados. Folios 526 y 529, ibíd.

[184] MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Los hechos del caso y la decisión adoptada por la Corte fueron examinados en el considerando 37 de esta providencia.

controversia dentro del proceso de responsabilidad civil que dio origen al amparo constitucional.

82.2. En segundo lugar, la parte demandante en el proceso de reparación directa, no sólo no satisfizo la carga de probar la propiedad de los predios sobre los que reclamaba una multimillonaria indemnización, sino que ni siquiera explicó dentro de aquél proceso si existían dificultades para aportar dentro de la oportunidad procesal la constancia de registro en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria de la escritura de compraventa del predio "El Tres o la Nena", como tampoco el título de adquisición del predio "Los Campanos" y su correspondiente registro. Tampoco se solicitó al juez administrativo, ni en primera ni en segunda instancia, que dispusiera la práctica de dichas pruebas, ante la dificultad para acceder a las dependencias donde constaban tales documentos, que hoy alegan dentro de esta acción de tutela, pero a la que no hicieron ninguna alusión dentro del proceso de reparación directa. Asimismo, se evidencia que pese a las difíciles condiciones de seguridad y las amenazas a las que afirman haber estado sometidos los demandantes para la época en que se interpuso la demanda de reparación directa, su apoderado se hizo presente en la diligencia de inspección judicial que, como prueba anticipada, tuvo lugar en los predios que los accionantes reclaman como suyos, situados en jurisdicción del municipio de Fundación, en donde se hallaban registrados los inmuebles, según se afirma en el hecho primero de la demanda de reparación directa.[185]

Así las cosas, la intervención oficiosa del juez de segunda instancia, en procura de pruebas que la parte interesada no aportó ni en su momento manifestó estar en dificultad o imposibilidad de allegar al expediente, habría implicado en el presente caso una indebida intervención de la autoridad judicial para suplir la falta de diligencia de la parte accionante, en relación con un hecho que desde el inicio del proceso fue motivo de controversia. A este respecto la Corte ha señalado que:

> *"(A)unque la facultad oficiosa del juez administrativo para decretar pruebas sirve como medio de búsqueda de la verdad real y esclarecimiento de los hechos, no se puede pretender que se haga uso de éste poder para suplir una exacerbada negligencia de los apoderados respecto de los medios probatorios. Lo anterior quiere decir, que no se puede esperar que el juez administrativo decrete pruebas de oficio que pretendan dar cuenta de hechos que las partes no han tenido diligencia en demostrar por otros medios; la prueba de oficio se justifica cuando ella es apta para otorgar al juez certeza respecto de hechos que a pesar de estar insinuados a través de*

[185] A folios 5 del expediente de reparación directa se afirma que los títulos por los cuales fueron adquiridos los predios "El Tres o la Nena" y "Los Campanos" están registrados en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fundación. A folios 54 a 60 del mismo expediente consta el acta de la inspección judicial a dichos inmuebles, practicada el 8 de octubre de 1999, firmada por el abogado Luis José Aarón Ramos, en calidad de apoderado de los señores Rafael Noguera Abello y Rafael Noguera Aarón.

otros medios de prueba no han ofrecido el grado de convicción requerido".[186]

82.3. En tercer lugar, en el caso concreto no se evidencia que los demandantes en el proceso de reparación directa se encontraran en circunstancias de indefensión que ameritasen la intervención oficiosa del juez para ordenar la práctica de las pruebas que les correspondía aportar, o en su caso, solicitar. La Sala no desconoce la condición de víctimas del conflicto armado que invocan los señores Noguera Abello. Sin embargo, constata que, pese a las dificultades que pudieron derivarse para ellos del ataque de la guerrilla y las amenazas de los grupos armados que operaban en la zona, tal circunstancia no les situó en una posición de indefensión o desamparo, ya que siempre estuvieron debidamente representados dentro del proceso judicial y además contaron con el activo acompañamiento de familiares que ocupaban altas posiciones en la magistratura.[187]

83. De otro lado, los accionantes sostienen que, en el presente caso, el Consejo de Estado venía obligado a practicar de oficio las pruebas necesarias para acreditar la legitimación material de los demandantes, con fundamento en la presunción de buena fe y en el traslado al Estado de la carga de la prueba, previstas en los artículos 5 y 78 de la Ley 1448 de 2011. De acuerdo con los tutelantes, en atención al principio *pro persona* (*pro homine*) tales normas serían aplicables en los procesos de reparación directa que adelanten las víctimas del conflicto armado.

Como se expuso en los considerandos 26 a 32 de esta providencia, tal argumento no resulta de recibo para la Sala Plena, en tanto el presupuesto para que tenga aplicación el principio *pro persona* es que exista una *duda interpretativa* en torno al significado de una disposición, caso en el cual deberá optarse por aquél que resulte más favorable a los derechos de las víctimas. Las disposiciones de la Ley de Víctimas mencionadas por los demandantes rigen los procesos de reparación administrativa a las víctimas del conflicto armado y de restitución de tierras a la población desplazada. Las importantes diferencias que median entre las reparaciones que adelantan las víctimas por vía administrativa y judicial impiden fundamentar una lectura de la presunción de buena fe contemplada en el artículo 5º de la citada ley, que la haga extensible ante los procesos de reaparación directa que adelanten las víctimas ante la jurisdicción contencioso administrativa. Lo propio ocurre con el traslado de la carga de prueba previsto en el artículo 78 como una regla especial que rige para los procesos de restitución de tierras, en atención a las

---

[186] Sentencia T-599 de 2009 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

[187] Así, el señor Enrique Camilo Noguera Aarón, tío de los accionantes y quien para la época se desempeñaba como magistrado de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dirigió varias comunicaciones al general Freddy Padilla de León, entonces Comandante de la Segunda División del Ejército, solicitando protección para los predios suyos y de sus familiares. Asimismo, solicitó la práctica, como prueba anticipada, de sendos interrogatorios de parte con este y otro alto oficial del ejército, que luego fueron aportados dentro del proceso de reparación directa instaurado por los señores Noguera Abello. Ver folios 140 a 167, expediente de reparación directa.

especiales dificultades probatorias que deben sortear las personas que han sido desplazadas y despojadas de sus predios en razón del conflicto armado.

84. Por todo lo anterior, no puede reprocharse a la Sección Tercera del Consejo de Estado ser responsable de la vulneración de los derechos fundamentales de los señores Noguera Abello por no haber activado su facultad probatoria de oficio para lograr certeza sobre un hecho cuya prueba le incumbía a la parte demandante y que, sin mediar justificación o explicación alguna, esta no acreditó, pese a que su veracidad siempre fue controvertida por las entidades demandadas. En las condiciones descritas, la intervención oficiosa del juez administrativo en segunda instancia habría representado una ruptura del equilibrio procesal entre partes respecto de las cuales existía plena igualdad de armas, razón por la cual no existía una justificación constitucional que lo obligara a actuar en el sentido que hoy reclaman los demandantes.

Conclusiones y decisión a adoptar

85. La Sala Plena encontró que, de los tres cargos propuestos en esta acción de tutela, sólo los dos primeros, relativos al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y al defecto fáctico por omisión del decreto oficioso de pruebas, cumplieron con los requisitos generales de procedibilidad que habilitan al juez constitucional para conocer de ellos.

No ocurrió igual con el tercer motivo de censura, referido a la ausencia de motivación de la decisión que negó legitimación en la causa a los demandantes para reclamar indemnización sobre los demás bienes muebles. En relación con este cargo, la Corte concluyó que los demandantes, dentro del término de ejecutoria, tuvieron la posibilidad de solicitar la adición de la sentencia, para demandar del juez natural del proceso que diera respuesta motivada a sus pretensiones resarcitorias en relación con estos bienes, conforme a lo establecido en el artículo 311 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, no lo hicieron, sin que medie justificación para haber omitido el agotamiento de este mecanismo de defensa judicial, y sin que existiera motivo para cuestionar su idoneidad en el caso concreto. En consecuencia, al no cumplir el requisito de subsidiariedad, la Corte concluyó que carecía de competencia para pronunciarse sobre esta acusación.

86. Examinados los dos cargos que cumplieron los requisitos generales de procedibilidad, la Corte determinó que la Sección Tercera del Consejo de Estado *no incurrió* en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, ni en defecto fáctico:

86.1. Al declarar no probada la legitimación activa de los señores Rafael Enrique y José Rafael Noguera Abello para obtener indemnización por los predios “La Nena o El Tres” y “Los Campanos”, ni por los vehículos y las cabezas de ganado que son objeto de reclamación dentro del proceso de reparación directa promovido contra la Nación – Ministerio de Defensa,

Ejército y Policía Nacional, en tanto los accionantes no cumplieron con la carga de acreditar en debida forma la propiedad sobre dichos bienes, según se analizó en los considerandos 56 a 67 y 75 a 79 de esta providencia.

86.2. Por abstenerse de analizar la legitimación en la causa de los demandantes en su calidad de poseedores de los mencionados predios. En el caso concreto, la Sala encuentra razonable la motivación expuesta por el Consejo de Estado para negarse a modificar el análisis del título de legitimación, por cuanto ello habría implicado variar la *causa petendi* que invocaron los demandantes desde el inicio del proceso, y a partir de la cual las entidades demandadas estructuraron su defensa dentro del mismo, tal y como quedó establecido en los considerandos 68 a 74.

86.3. Tampoco incurrió la providencia del Consejo de Estado en los aludidos defectos procedimental y fáctico, al abstenerse de decretar y practicar de manera oficiosa las pruebas necesarias para establecer la propiedad de los accionantes sobre los mencionados predios. Conforme a las razones expuestas en los considerandos 80 a 84, la Corte determinó que en el presente caso no concurrían las circunstancias en las cuales el juez viene constitucionalmente obligado a hacer uso de su facultad inquisitiva, por cuanto: (i) la calidad de propietarios fue controvertida desde el inicio del proceso por las entidades demandadas en reparación directa; (ii) los accionantes no mostraron una actitud diligente para satisfacer la carga probatoria que les correspondía, en modo alguno explicaron o justificaron dentro del proceso las razones para no aportarla de manera oportuna o solicitaron su práctica dentro de las oportunidades probatorias correspondientes; (iii) en el caso concreto no se evidencia que los demandantes en el proceso de reparación directa se encontraran en circunstancias de indefensión que ameritasen la intervención oficiosa del juez para ordenar la práctica de las pruebas que les correspondía aportar, o en su caso, solicitar. De otro lado, concluyó que (iv) los estándares de buena fe y traslado de carga de prueba, establecidos en los artículos 5 y 78 de la Ley 1448 de 2011 en principio aplican para la reparación por vía administrativa y para los procesos de restitución de tierras, sin que puedan trasladarse, sin más, a los procesos de reparación directa que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa.

87. Por lo anterior, la Corte Constitucional confirmará parcialmente la sentencia del diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014), proferida por la Sección Quinta (5ª) del Consejo Estado, que en segunda instancia modificó la sentencia dictada el seis (6) de marzo de dos mil catorce (2014) por la Sección Cuarta (4ª) del Consejo de Estado, que negó las pretensiones de esta acción de tutela para en su lugar declararla improcedente. Se confirmará la decisión del ad quem, sólo en lo relativo a la declaratoria de improcedencia del cargo por ausencia de motivación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En relación con los dos cargos restantes, se negará el amparo solicitado por los tutelantes.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos que fuera ordenada en este proceso en el auto del cinco (5) de diciembre de dos mil catorce (2014).

Segundo.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014), proferida por la Sección Quinta (5ª) del Consejo Estado, que en segunda instancia modificó la sentencia dictada el seis (6) de marzo de dos mil catorce (2014) por la Sección Cuarta (4ª) del Consejo de Estado, que negó las pretensiones de esta acción de tutela, para en su lugar declararla improcedente. Se confirma la decisión del *ad quem*, sólo en lo relativo a la declaratoria de improcedencia del cargo por ausencia de motivación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En relación con los dos cargos restantes, NEGAR el amparo constitucional solicitado por señores Rafael Enrique y José Rafael Noguera Abello, por considerar que la providencia objeto de impugnación no incurrió en los defectos procedimental y fáctico que le imputan los demandantes.

Tercero.- Por Secretaría General, remítase al Tribunal Administrativo del Magdalena el expediente de reparación directa radicado 47001-23-31-000-2000-00501-01, que fuera enviado a esta Corporación en cumplimiento de lo dispuesto en el auto del veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014), para ser tenido como prueba dentro de este proceso de tutela.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB A LA SENTENCIA SU 636 DE 2015 CON PONENCIA DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, EN LA QUE SE RESUELVE LA ACCIÓN DE TUTELA INTERPUESTA POR RAFAEL ENRIQUE Y JOSÉ RAFAEL NOGUERA ABELLO –VÍCTIMAS DE LAS FARC – CONTRA LA SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A DEL CONSEJO DE ESTADO

Referencia: expediente T-4.500.770.

Problema jurídico: (i) incurre una decisión judicial en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando niega las pretensiones formuladas en una demanda de reparación directa, argumentando que los demandantes carecen de legitimación material por activa, al no acreditar en debida forma el derecho de dominio sobre los bienes cuya indemnización reclaman; (ii) se configura defecto fáctico cuando en un proceso de reparación directa promovido por personas que reclaman su condición de víctimas del conflicto armado, la autoridad judicial no decreta pruebas de oficio para despejar dudas sobre la legitimación material de los demandantes, de acuerdo con la jurisprudencia.

Motivo del Salvamento: (i) defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto en la decisión adoptada por el Consejo de Estado; (ii) defecto fáctico en la actuación del Consejo de Estado al no decretar pruebas de oficio para despejar dudas sobre la legitimación por activa de los demandantes.

Salvo el voto en la sentencia SU – 636 de 2015, por cuanto la Sala Plena de la Corte Constitucional está aplicando un doble rasero en su jurisprudencia que discrimina a las víctimas de las F.A.R.C. frente a las de los grupos paramilitares y de las Fuerzas Militares, pues desconoció toda su jurisprudencia en materia de derechos humanos para no conceder esta acción

de tutela pese a que estaba plenamente demostrado que el Consejo de Estado incurrió en un defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto y en un defecto fáctico.

1. Antecedentes

Los accionantes, son propietarios de dos fincas en el municipio de Fundación, las cuales fueron destruidas por el frente 19 de las Farc en el año de 1999. Como consecuencia de lo anterior, iniciaron acción de reparación directa contra la nación el 27 de junio de 2000. En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Magdalena accedió parcialmente a las pretensiones de los demandantes y declaró la responsabilidad administrativa del Estado. En segunda instancia, el Consejo de Estado revocó la decisión por considerar que no se acreditó la legitimación material en la causa por activa, al no aportar de manera oportuna el certificado de tradición y libertad de los mismos. Adicionalmente, dicho Tribunal consideró que no era posible fundamentar la legitimación en la condición de poseedores pues sería variar la *causa petendi*, ya que las pretensiones se fundamentaron en calidad de propietarios.

2. Los accionantes demostraron en el proceso ser propietarios del predio La Nena o El Tres el cual fue violentamente destruido por las F.A.R.C., lo cual fue desconocido de manera sorprendente por el Consejo de Estado y luego por la Sala Plena de la Corte Constitucional

En el caso objeto de examen, los accionantes demostraron ser los propietarios del predio La Nena o El Tres, mediante copia auténtica de la escritura pública de compraventa y copia auténtica de una constancia de la inscripción en la Oficina de Instrumentos Públicos de Fundación, registrada el 31 de marzo de 1986, en la cual se identifica el número de la matricula inmobiliaria 225-000-4073.

Si bien no se allegó oportunamente el folio original, sí había constancia de la inscripción y en ese evento, era deber del Consejo de Estado decretar la prueba de oficio o, atendiendo la condición de víctimas de la violencia de los demandantes, acudir al principio de flexibilidad probatoria.

3. La Sala Plena desconoció de manera grave la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Consejo de Estado en materia de protección de las víctimas del conflicto armado

3.1. La ley exige al juez a decretar pruebas de oficio[188] cuando existen dudas y hechos que aún no son claros e impiden adoptar una decisión definitiva, lo cual fue claramente vulnerado por el Consejo de Estado, así como también se desconoció la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el deber de decretar pruebas de oficio contemplada entre otras, en las sentencias T – 213 de 2012, SU – 774 de 2014, SU – 768 de 2014 y T – 599 de 2009:

> *"De acuerdo a esta Corporación, el funcionario deberá decretar pruebas oficiosamente: (i) cuando a partir de los hechos narrados por las partes y de los medios de prueba que estas pretendan hacer valer, surja en el funcionario la necesidad de esclarecer espacios oscuros de la controversia; (ii) cuando la ley le marque un claro derrotero a seguir; o (iii) cuando existan fundadas razones para considerar que su inactividad puede apartar su decisión del sendero de la justicia material; (iv) cuidándose, en todo caso, de no promover con ello la negligencia o mala fe de las partes."*

3.2. También se desconocen otras jurisprudencias que exigen la práctica de pruebas de oficio cuando existan dudas en el proceso

3.2.1. La sentencia **T-949 de 2003**[189], en la cual se encontró que el juez de la causa decidió un asunto penal sin identificar correctamente a la persona sometida al proceso penal, quién además había sido suplantada. La Sala Séptima de Revisión concluyó que al juez correspondía decretar las pruebas pertinentes para identificar al sujeto activo del delito investigado y la falta de ellas constituía un claro defecto fáctico que autorizaba a ordenar al juez competente la modificación de la decisión judicial.

3.2.2. En el mismo sentido, la sentencia **T-554 de 2003**[190], dejó sin efectos la decisión de un fiscal que dispuso la preclusión de una investigación penal sin la práctica de un dictamen de Medicina Legal que se requería para determinar si una menor había sido víctima del delito sexual que se le imputaba al sindicado

3.2.3. Así también, en la sentencia **T-417 de 2008**[191]**,** la Corte Constitucional revisó el caso donde los jueces no habían dado crédito a ninguno de los peritajes aportados por cada una de las partes y, por ello, decidieron que no se encontraban probadas las pretensiones. La Corte encontró que los

---

[188] Los artículos 180 del Código de Procedimiento Civil, 54 del Código Procesal del Trabajo y 169 del Código Contencioso Administrativo autorizan la práctica de pruebas de oficio. Obviamente esta facultad dependerá de la autorización legal para el efecto, pues en el caso, por ejemplo, de lo dispuesto en el artículo 361 de la Ley 906 de 2004, según el cual el juez penal de conocimiento no puede decretar pruebas de oficio en la etapa de juzgamiento, no es posible exigirle al juez algo distinto a lo expresamente permitido. En este aspecto, puede verse la sentencia C-396 de 2007.

[189] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[190] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[191] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

jueces de instancia omitieron el deber legal de decretar de manera oficiosa la prueba pericial que ordenan los artículos 183 del C.P.C. y 10 de la Ley 446 de 1998 cuando existen experticios contradictorios, considerando que con tal descuido se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante pues la prueba resultaba determinante para la decisión final.

3.2.4. Mediante sentencia **SU-226 de 2013**[192], la Sala Plena abordó el caso de un ciudadano que, con base en una decisión del Consejo de Estado, Sección Quinta, que declaró la nulidad de unas elecciones y ordenó realizar los escrutinios nuevamente, acudió ante el juez administrativo solicitando la reparación de los perjuicios ocasionados por el Estado a través de la Organización Electoral, la cual había desconocido los resultados que obtuvo en su elección como senador de la República. El reclamo hecho ante la justicia contenciosa administrativa, consistía en el pago de todos los salarios dejados de percibir por el hecho de no haber podido ocupar el cargo de senador desde el mismo momento en que se produjo la elección, ya que mientras se resolvía la demanda electoral no pudo ejercerlo, a pesar de que finalmente salió elegido. Los jueces de primera (Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá) y segunda instancia (Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca) negaron las pretensiones del actor, bajo el argumento de que allegó en copia simple la certificación de los factores salariales de los años 2002 a 2005, que para ese periodo correspondían a un senador de la República.

3.2.5. También se desconoció lo señalado por la Corte en la sentencia **SU – 915 de 2013**[193] en la cual se manifestó la necesidad de decretar pruebas de oficio cuando existas dudas en el proceso. En esa providencia se decidió una acción de tutela interpuesta frente a un proceso de reparación directa iniciado por el actor en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, en virtud de la muerte de su hijo quien apareció ahorcado en la celda de las instalaciones de la Sijín en Bogotá, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió no valorar unas pruebas allegadas al proceso, por presentarse en copia simple y de manera extemporánea. Por lo anterior, la Corte Constitucional dejó sin efectos las sentencias proferidas dentro del proceso de reparación directa y ordenó al juez administrativo de primera instancia proferir un auto que ordene a la Fiscalía General de la Nación remitirle copia auténtica del expediente contentivo de la acción penal iniciada en razón del fallecimiento del hijo del actor. Igualmente, le ordenó que, una vez allegada la anterior prueba corra traslado de la misma a la parte demandada y vencido el término, profiera una nueva decisión.

---

[192] M.P. Alexei Julio Estrada.
[193] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

4. La Sala Plena de la Corte Constitucional aplica un doble rasero que discrimina a las víctimas de las F.A.R.C.

Esta Corporación, en distintas oportunidades se ha pronunciado sobre el trato favorable que deben recibir las víctimas del conflicto armado en procedimientos administrativos y judiciales, sin hacer distinción del grupo victimario.

4.1. Al respecto, en sentencia **C-253A de 2012** (M.P. Gabriel Mendoza) al analizar la ley 1448 de 2011 (ley de víctimas) señaló:

> *"La ley parte del reconocimiento de la dignidad de todas las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado interno y, en función de ello, consagra los principios de buena fe, igualdad de todas las víctimas y enfoque diferencial.*
>
> *Así, el principio de buena fe está encaminado a liberar a las víctimas de la carga de probar su condición. En la medida en que se dará especial peso a la declaración de la víctima, y se presumirá que lo que ésta aduce es verdad, de forma que en caso de duda será el Estado quien tendrá la obligación de demostrar lo contrario. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba."*

4.2. En sentencia **T-087 de 2014** (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), se analizó la vulneración de los derechos fundamentales del actor a quién, a pesar de manifestar ser víctima del conflicto armado no pudo inscribirse junto con su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas y, en consecuencia, recibir la ayuda humanitaria de emergencia. Frente al principio de buena fe y de interpretación favorable esta Corte indicó:

> *"De lo anterior se puede evidenciar que no existe claridad si los hechos que causaron el desplazamiento del actor y su familia, pueden enmarcarse dentro de circunstancias con ocasión del conflicto, por lo que, en aplicación del principio de interpretación favorable, que señala que cuando unos hechos, que dicen ser causa del desplazamiento no gozan de total certeza, la duda debe ser despejada por parte de aquel que tiene la carga probatoria, es decir, las autoridades públicas que tienen el deber de identificar a los desplazados. La duda debe operar a favor de la víctima, por lo que las certificaciones por parte de autoridades públicas sobre las causas del desplazamiento, no pueden ser un obstáculo para aquella, con lo cual es necesario que frente*

al accionado se aplique el principio de la buena fe y la interpretación favorable a la persona en aparente situación de vulnerabilidad".

4.3. Igualmente, la **Corte Suprema de Justicia** ha contemplado la flexibilización probatoria en casos de víctimas del conflicto y en sentencia del 12 de mayo de 2009, M.P. Augusto José Ibáñez Guzmán, la Sala de Casación Penal sostuvo:

"Una observación a la ausencia de registros de la actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, propone una manera de examinar la prueba, teniendo en cuenta las particularidades que presentan los casos de graves violaciones de derechos humanos, que sin descuidar la seguridad jurídica y el debido proceso, lo ha hecho menos formal y más flexible.

Sin duda, la complejidad de la reconstrucción de los hechos por virtud de la degradación del conflicto y la barbarie de los métodos utilizados en la ejecución de las conductas (descuartizamiento, fosas comunes), sumado a las dificultades de huella histórica de muchos hechos, por deficiencias en el registro civil (nacimientos, defunciones), en los registros notariales y mercantiles, por los permanentes movimientos de las comunidades desplazadas, entre otras y tantas dificultades, obliga a exámenes de contexto y a la flexibilización de los umbrales probatorios, no solo respecto de la comprobación del relato del postulado, sino, sobre todo, del daño causado, el que deberá acreditarse con medios propios de la justicia transicional."

Esa misma Corporación, en sentencia del 27 de abril de 2011 radicada bajo el número 34547, M.P. María del Rosario González de Lemos, señaló con relación a casos de dificultad probatoria que se debe acudir a criterios de ponderación y flexibilización de las reglas de apreciación probatoria, indicando que:

"(...) resulta palmario que el especial manejo en la ponderación de las pruebas a favor de las víctimas dando aplicación al principio pro hómine, no corresponde a una decisión en equidad correctiva de la ley, sino a una determinación en derecho, suficientemente motivada y sustentada en los medios de prueba obrantes en la actuación, acudiendo para su valoración a un delicado manejo de los hechos notorios, los juramentos estimativos, los modelos baremo o diferenciados, las presunciones y las

> *reglas de la experiencia, entre otros. Si ya se precisó, que la decisión en equidad busca corregir la ley justa de manera general cuando se torna injusta en el caso particular, no se procede a ello en aquellos casos en los cuales por las dificultades probatorias de un asunto determinado se prescinde de los medios de convicción y se faculta a quien decide para que se pronuncie prudencialmente con única sujeción a su discrecionalidad."*

5. Se desconoció la jurisprudencia de la Corte Interamericana señalada en las sentencias Lori Berenson Mejía Vs. Perú, Tiu Tojín Vs. Guatemala, Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú que señala que los mecanismos procesales en relación con las víctimas deben ser más flexibles y menos formalistas y deben tener por finalidad esencial la búsqueda de la verdad:

Por otra parte, no debe desconocerse el manejo de la actividad probatoria en la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** cuyo fin es la protección de los derechos humanos. En este tribunal, "*el procedimiento reviste particularidades propias que le diferencian del proceso de derecho interno. Aquél es menos formal y más flexible que éste, sin que por ello deje de cuidar la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes. Lo anterior permite al Tribunal una mayor flexibilidad en la valoración de la prueba rendida ante él sobre los hechos pertinentes, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia*."[194]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que los procedimientos administrativos dirigidos a la reparación de víctimas deben ser accesibles, flexibles y trasparentes. Al respecto, en los casos Lori Berenson Mejía Vs. Perú y Tiu Tojín Vs. Guatemala, justificó la libertad de prueba afirmando:

> *"El proceso es un medio para realizar la justicia y ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades, sin que por ello se afecte la seguridad jurídica y el equilibrio procesal entre las partes. Por referirse a violaciones a derechos humanos y acoger, en consecuencia, el principio de verdad histórica, el proceso ante este Tribunal internacional tiene un carácter menos formalista que el seguido ante las autoridades internas."*

Igualmente, frente a las formalidades en el proceso, sostuvo en el caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999:

---

[194] ALBERTO BOVINO. "La actividad probatoria ante la corte interamericana de derechos humanos".

> *"61. Con respecto a las formalidades requeridas en la demanda y contestación de la demanda en relación con el ofrecimiento de prueba, la Corte ha expresado que el sistema procesal es un medio para realizar la justicia y [...] ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades. Dentro de ciertos límites de temporalidad y razonabilidad, ciertas omisiones o retrasos en la observancia de los procedimientos, pueden ser dispensados, si se conserva un adecuado equilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica[195]"*

6. Finalmente, se desconoce la propia jurisprudencia del Consejo de Estado que exige que cuando los accionantes sean víctimas no puedan imponerse barreras procesales

6.1. La Sentencia del 29 abril de 2010 de la Sección Quinta decidió una acción de tutela interpuesta por una víctima del desplazamiento forzado cometido por el grupo paramilitar de *"Jorge 40"* quien no solicitó de manera oportuna la ayuda de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional pero aun así reconoció su derecho a una indemnización real y efectiva.

6.2. La Sentencia del 13 de septiembre de 2010 de la Subsección B de la Sección Segunda al fallar acción de tutela de desplazados por la violencia del Corregimiento de La Gabarra reconoció que las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos tienen el derecho a la reparación integral del daño causado y flexibilizó los requisitos procesales.

6.3. La Sentencia del 19 de junio de 2013 decidió acción de reparación directa interpuesta en contra de la Nación-Red de Solidaridad Social, en la que se solicitaba la responsabilidad de la entidad por los perjuicios causados como consecuencia de la falta de atención de las diversas solicitudes realizadas por un desplazado frente a una serie de amenazas que había sufrido y que conllevaron finalmente a su homicidio.

6.4. En concordancia con lo expuesto, no puede desconocerse, como lo indican los accionantes, que para la fecha en que ocurrieron los hechos y se presentó la demanda de reparación directa, el país estaba viviendo su punto más álgido del conflicto con los grupos armados al margen de la ley, entre los que se destacan las FARC, quienes fueron causantes del desplazamiento de muchos colombianos a lo largo del territorio nacional y de muchas masacres.

---

[195] Caso Cayara, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párr. 42. En el mismo sentido, Cfr. Caso Paniagua Morales y otros, Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 70.

En ese contexto, los accionantes aportaron pruebas suficientes en las dos instancias procesales, para demostrar que tanto ellos como su núcleo familiar fueron víctimas de atropellos y amenazas por parte de este grupo insurgente lo que los califica como víctimas del conflicto armado. Por lo tanto, en consonancia con la jurisprudencia nacional e internacional en estos temas, el Consejo de Estado ha debido tener en cuenta la condición de víctimas de los peticionarios, a la hora de resolver la impugnación y materializar el derecho a la verdad y a la reparación de las víctimas en vez de incurrir en un exceso ritual manifiesto en el análisis de las pruebas.

6.5. En conclusión, el Consejo de Estado parece tener 2 estándares de decisiones, cuando las personas son víctimas del ejército o de grupos paramilitares se flexibilizan todos los requisitos y cuando son afectadas por la guerrilla se exigen más requisitos de los ordinarios, lo cual **vulnera el debido proceso y el derecho a la igualdad**.

7. La existencia de un doble criterio en la jurisprudencia de las altas cortes sobre las víctimas del conflicto armado

7.1. El desconocimiento de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Consejo de Estado y de la sentencia frente a la cual presento este salvamento de voto ha sido tan profundo que demuestra la existencia de un doble rasero sobre los derechos de las víctimas en Colombia.

Cuando las víctimas han sido afectadas por el Estado o por un grupo al margen de la Ley distinto de las F.A.R.C. se realizan todo tipo de esfuerzos interpretativos para garantizar sus derechos, mientras que a las víctimas de este grupo guerrillero se les terminan exigiendo incluso más requisitos de los que contempla la Ley.

7.2. Es absurdo que la justicia distinga entre grupos de víctimas de primera y de segunda categoría por el sesgo ideológico marcado que desafortunadamente existe en la actualidad en algunos tribunales judiciales. ¿Qué pueden esperar las millones de víctimas de las F.A.R.C. si son discriminadas por la propia justicia que debe amparar sus derechos?

Colombia solo logrará una paz duradera si los jueces reconocemos los derechos de todas las víctimas del conflicto armado, sin distinguir su origen o sus victimarios, tal como lo exige la Sentencia C – 579 de 2013.

Fecha ut supra,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado