



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-02468-00  
**Demandantes:** CECILIA TOVAR DE PARRADO Y OTROS  
**Demandado:** CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

**Temas:** Tutela contra providencia judicial – Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en la protección de los bienes de particulares

**SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a resolver, en primera instancia, la petición de amparo elevada por la parte actora, en contra del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito enviado el 8 de junio del 2020 al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado, los señores Cecilia Tovar de Parrado, Hernán Ñañez, Ignacio Araújo Sánchez, José Everth Angarita, Orlando Muñoz Rodríguez, Luis Alberto Quiñones, María Aidé Nieto de Araújo, María Enelia Araújo de Perdomo, Raúl González, Licensia Sánchez, Valdemar Moreno Gómez y Edilberto de Jesús García Barrientos, actuando por intermedio de apoderado judicial, presentaron acción de tutela contra la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con el fin de que sea protegido su *derecho fundamental al debido proceso*.

2. Los accionantes consideraron vulnerada dicha garantía constitucional con ocasión de la decisión adoptada en segunda instancia por la autoridad judicial accionada el **4 de diciembre de 2019**, a través de la cual revocó la sentencia del 11 de junio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda dentro del proceso de reparación directa, identificado con el número de radicación 18001-23-31-000-2004-00127-01(35892), promovido por el señor Ignacio Araújo Sánchez y otros, contra el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.



3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de su derecho fundamental y como consecuencia pidió:

*“1. Se ordene por el juez constitucional, la sustracción de los efectos de las sentencias (sic) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, notificada el trece (13) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) en acción de reparación directa (sic) radicado 18001233100020040012701, número interno (35892, demandante: Ignacio Araújo Sánchez y otros, demandadas Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional.*

*2. Consecuentemente se dispondrá el cumplimiento de la sentencia de 11 de junio de 2008 del Tribunal Administrativo del Caquetá.*

*3. Para lo anterior prevendrá a las autoridades judiciales con competencia en el asunto acerca de su deber de análisis de la jurisprudencia al respecto en casos homólogos (...).”*

## 1.2. Hechos probados y/o admitidos

4. La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

5. El 17 de junio de 2004, el Tribunal Administrativo del Caquetá admitió la demanda de reparación directa que instauraron el señor Ignacio Araújo Sánchez y otros<sup>1</sup> contra el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, identificada con el radicado N° 18001-23-31-001-2004-00127-00, *“con el fin de que se declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios que sufrieron como consecuencia del hurto del ganado bovino [9.744 reses] respecto del cual ostentaban la calidad de tenedores y que era de propiedad del Fondo Ganadero del Huila S.A., el cual fue perpetrado por grupos armados ilegales entre el 22 de octubre y el 22 de noviembre de 2003”*.

6. El Tribunal Administrativo del Caquetá, en sentencia del 11 de junio de 2008 accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por considerar que *“se encontraba acreditada la falla del servicio por omisión, pues debido a la creación de la zona de distensión se dejó a los habitantes del municipio (sic) de San Vicente del Caguán a la deriva de las FARC, sin presencia alguna del Ejército Nacional, lo que generó que se presentaran hechos delictivos que se mantuvieron*

<sup>1</sup> Eldúber González Montenegro, Martín Monje Trujillo, Álvaro Molina Clavijo, Nelson Muñoz Rodríguez, Tulio Antonio Martínez Navarro, Celiar Lasso Ramírez, Carlos Alfonso Mora, Ramón González, Helí Oyola Rivera, José Aneider Bustos Caballero, Edelmiro Zabala Espinosa, Rodrigo González Garzón, Helber Antury Fonseca, Lugardo Romero Correa, Luis Eduardo Yosa Murcia, Juvenal Palencia Hepia, José Vicente Rivera Cuéllar, Fidel Rojeles, Elías Castillo Camayo, Carlos Cardozo Fierro, José Everth Angarita, Néstor Eduardo Pacheco Bustos, Gilberto Callejas Carvajal, Luis Enrique Yosa Murcia, Alfonso Cardozo Fierro, Luis Alejandro Romero Cruz, Orlando Muñoz Rodríguez, Luis Helí Cardozo Fierro, Roselvel Ico Rodríguez, María Ana Burgos Bermeo, Luis Alfredo Quiñonez, Nelson Tocora Meneses, Orlando Tocora Meneses, Tito Ancizar Quezada, Orminso Romero Munar, Luis Evelio Claros Zúñiga, Diomedes Ríos Pinzón, Heriberto Araújo Perdomo, Lubín Araújo Perdomo, Eleázar Acosta Flórez, Héctor Cardozo Fierro, Josefina Ríos de Soto, Brenda Judith Díaz Garzón, Orlando Ríos, Alberto Cardozo Fierro, José Aristarco Olaya, Arcenio Cometa Zamora, Orfilia Quintero, Leonel Soto, Elizabeth Cuéllar de Trujillo, Ilda Marina González Martínez, Jorge Enrique Fierro Fierro, Éver Guerrero Palencia, Héctor Danilo Ávila, Misael Penagos Gutiérrez, Luis Carlos Correa Sánchez, Jesús María Palencia, María Narli González, Fanny Medina de Yunes, en Representación de Inversiones Yume Ltda, Marcos Aurelio Fierro Fierro y Arnoldo Guerrero Montoya.



*aún después del 20 de febrero de 2002, fecha en la que el presidente de la República anunció formalmente que se terminaba el proceso de paz con este grupo”.*

7. Igualmente, indicó que el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional tenía el deber de protección de los bienes que los demandantes poseían en calidad de depositarios, en la medida que el Fondo Ganadero del Huila informó en varias oportunidades el hurto del ganado que se estaba presentando en la zona y solicitó que se adoptaran las medidas oportunas y adecuadas para la defensa de esos bienes.

8. En ese contexto, aseguró que aun cuando las denuncias de los demandantes se elevaron con posterioridad a la ocurrencia de los hechos, se encontraba acreditado en el expediente que el mencionado Fondo puso en conocimiento de las autoridades, entre ellas, el Ejército Nacional, *“el peligro que corrían sus semovientes de ser objeto de delito de abigeato por este grupo ilegal, sin que se recibiera protección alguna, por lo cual la omisión en el cumplimiento de sus deberes funcionales fue determinante en la causación del daño alegado”.*

9. En relación con la causal eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero, manifestó que, aunque los sucesos delictivos fueron cometidos por un grupo armado al margen de la ley, la entidad no cumplió con su deber de proteger a los demandantes en su vida y bienes, precisando, además, que al proponer esta causal *“estaba dando por ciertos los hechos narrados en la demanda”.*

10. Respecto de los señores Elduber González Montenegro, Martín Monje Trujillo, Álvaro Molina Clavijo y Nelson Muñoz Rodríguez, declaró probada de oficio la falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto no aportaron al proceso los contratos que los acreditaban como depositarios del ganado del Fondo Ganadero del Huila.

11. Inconforme con la anterior decisión, el Ministerio Público apeló el fallo de primera instancia aduciendo que si bien el Gobierno nacional, por conducto del presidente de la República y en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 418 de 1997 estableció unos instrumentos para la iniciación de un proceso de paz con las FARC y creó una zona de distensión que comprendía al municipio de San Vicente del Caguán, dichas medidas terminaron el 20 de febrero de 2002, lo que evidencia que el *a quo* incurrió en un error al señalar que el delito de abigeato sucedido entre el 22 de octubre de 2003 y el 22 de noviembre de ese mismo año se perpetró con ocasión de los acuerdos de desmilitarización a los que se llegaron.

12. La entidad apelante señaló que, de conformidad con lo allegado al expediente, se encuentra debidamente probado con los informes contenidos en el Oficio No. 71267 y el *INSITP* que las fuerzas militares, para la época de los hechos, desplegaron varios operativos en San Vicente del Caguán, cumpliendo así con sus funciones constitucionales y legales, razón por la cual no se le podía endilgar una falla en el servicio por omisión, sobre todo, cuando los daños fueron causados por miembros de la guerrilla de las FARC y no por un agente estatal.



13. Como fundamento de lo anterior, la Procuraduría citó un extracto de la sentencia C-048 del 24 de enero de 2001, dictada por la Corte Constitucional según la cual “(...) en procesos de responsabilidad extracontractual del Estado el máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo ha reconocido que el estado notorio de guerra que afronta el país desde aquella época no imponía a la demandada (Policía Nacional) la obligación de estar presente en todos y cada uno de los rincones de la patria, no podría exigírsele a todas las autoridades públicas competentes, seguridad y vigilancia absoluta (...)”.

14. El 4 de diciembre de 2019, la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió:

**“REVOCAR** la sentencia dictada el 11 de junio de 2008 por el Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda para, en su lugar:

**PRIMERO: DECLARAR** de oficio la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA** respecto de los demandantes Ignacio Araújo Sánchez, Martín Monje Trujillo, Elduber González Montenegro, Nelson Muñoz Rodríguez y Álvaro Molina Clavijo.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: SIN CONDENA** en costas (...)”.

15. Respecto a la falta de legitimación por activa de los señores Ignacio Araújo Sánchez, Martín Monje Trujillo, Elduber González Montenegro, Nelson Muñoz Rodríguez y Álvaro Molina Clavijo, aseguró que “frente al primer mencionado, el contrato de entrega de ganado en participación aportado como prueba no tiene la firma del gerente (fls. 6-14, c. 5); y, en relación con los otros cuatro, no se aportó contrato de participación que los acreditara como depositarios de los ganados de dicho Fondo”.

16. Así las cosas, revocó la sentencia de primera instancia porque aun cuando logró demostrarse el daño -abigeato por parte del grupo armado ilegal de las FARC-, no logró acreditarse que el mismo fuera imputable al Ejército Nacional por no encontrarse probado que las víctimas hubieran solicitado protección a la mencionada autoridad, de manera previa a su ocurrencia.

17. Como fundamento de lo anterior, explicó que “La responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en la protección de los bienes de particulares por daños causados por grupos armados al margen de la ley surge únicamente en el evento que se demuestre **(i)** que las víctimas, de manera previa a la ocurrencia del hecho dañoso, hayan solicitado la adopción de medidas de protección concretas para efectos de prevenirlo y **(ii)** que las autoridades estaban en capacidad de adoptar tales medidas. En este caso no se demostró que las víctimas, con antelación a los hechos hubieran solicitado medidas de protección concretas a la entidad demandada ante la existencia de posibles amenazas”.

18. Al analizar las pruebas allegadas al plenario, expresó que “Estos documentos no prueban que los demandantes o el Fondo Ganadero del Huila S.A. hubieran elevado una solicitud de protección ante la entidad demandada, **con antelación a la ocurrencia del hurto del ganado** porque:



(i) si bien existen cartas dirigidas a unos organismos encargados de suministrar vigilancia y protección, estas no tienen el correspondiente sello de recibido que acredite que efectivamente fueron radicadas ante las respectivas autoridades; (ii) el oficio del 5 de noviembre de 2003 de la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no permite deducir que el Ejército Nacional incurrió en una presunta omisión a su deber de vigilancia y protección de los bienes de los ciudadanos, toda vez que no obra en el expediente prueba alguna que demuestre que dicha entidad le comunicó a la demandada la existencia de amenazas en contra de los bienes que eran de propiedad del Fondo Ganadero del Huila S.A. y que se encontraban en las fincas de los depositarios ubicadas en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá); (iii) en todo caso, varias de las comunicaciones previamente reseñadas fueron dirigidas a otras autoridades distintas a la entidad demandada”.

19. Finalmente, en cuanto a las actuaciones desplegadas por el Ejército Nacional en el Municipio de San Vicente del Caguán, adujo que la mencionada entidad mediante Oficio NR. 71267/CE-JEOPE-DIROP-.375, demostró que “sí ejecutó operativos en contra de la subversión en los meses de octubre y noviembre de 2003 para proteger a las personas residentes en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá). En consecuencia, no es cierta la conclusión del a quo según la cual los hechos delictivos se pudieron consolidar por el retiro de la fuerza pública, a causa de la zona de distensión establecida por el Gobierno Nacional entre el 1 de noviembre de 1998 al 20 de febrero de 2002”.

20. Por todo lo anterior, concluyó que “No se puede deducir responsabilidad de la entidad demandada con fundamento en que la situación de inseguridad en la zona era de conocimiento general, pues como bien lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, el Estado no tiene una obligación de resultado en relación con la seguridad de todos los residentes en el país, sino que, teniendo en cuenta el caso concreto, esta se compromete cuando se acredita que -contando con los medios para hacerlo- no desarrolló las actividades dirigidas a proteger la vida o los bienes de una persona y –que si las hubiese realizado, no se habría producido el hecho dañoso”.

### 1.3. Fundamentos de la vulneración

21. Los accionantes consideran que la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, vulneró su derecho fundamental al debido proceso al momento de proferir la sentencia del 4 de diciembre de 2019 que negó las pretensiones de la demanda que presentaron en ejercicio del medio de control de reparación directa contra el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, toda vez que, en su criterio, incurrió en los defectos fáctico y sustantivo.

22. En relación con el **defecto fáctico**, señalaron que la autoridad judicial accionada omitió valorar el “hecho relevante y probado y es el correspondiente a la acreditación por parte del costado demandante del daño y su extensión, esto es, el hurto de más de OCHO MIL (8000) cabezas de ganado de propiedad del Fondo Ganadero del Huila S.A. y que los demandantes tenían en calidad de depositarios” y, los documentos que dan cuenta que el Fondo Ganadero del Huila solicitó de manera reiterada la protección con antelación al hurto.

23. Explicaron que desconoció el valor probatorio de la “confesión espontánea” del Ejército Nacional, quien en la contestación de la demanda adujo que “se atendieron oportunamente los requerimientos efectuados por el Fondo Ganadero del Huila”, lo que indica que estos sí se recibieron y que, en ese contexto, si al fallador le asistía alguna duda sobre la



acreditación de este supuesto fáctico con ocasión a la falta de sellos de recibido de las diferentes comunicaciones radicadas por el referido Fondo a las diferentes autoridades, dentro de las que se encuentra la entidad castrense demandada, *“obvio el alto tribunal verificar la posición de la entidad demandada en lo que respecta al ejercicio del derecho de contradicción, pues si estas pruebas no fueron tachadas de falsas, mal hace el juzgador al restarle su valor probatorio por la ausencia de un sello”*.

24. Frente al **defecto sustantivo**, aseguraron que la Subsección “B” de la Sección Tercera de la Corporación realizó una interpretación claramente irrazonable o desproporcionada, de los antecedentes jurisprudenciales asociados al tema de responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en la protección de los bienes de particulares, por cuanto *“la tesis del a (sic) quem se finca en la exigencia de unos presupuestos, que contrario a lo expuesto por el Tribunal, no son los únicos que avala la Jurisprudencia para que se entienda acreditada la omisión tal como se puede concluir con claridad en la Sentencia del mismo Consejo de Estado de fecha 23 de noviembre 2016 (posterior a la indicada en la sentencia objeto de tutela) en la que actuó como Consejero ponente el Dr. Hernán Andrade Rincón, Radicación número: 41001-23-31-000-2006-00766-01(38364)A”*.

25. En ese sentido, indicaron que de haberse aplicado en su caso la citada providencia, *“conduciría a otra decisión, pues como se expuso en discurso previo está probado que las autoridades del orden nacional conocían que los derechos de las víctimas del daño en este asunto, venían siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley, (...) Lo anterior, asociado a las confesiones espontáneas que reposan en el escrito de contestación de demanda, conllevan a que adicionalmente se pueda aplicar el criterio del literal c) si es que no se da credibilidad a la manifestación expresa, el cual se cita así “no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que las personas la necesitaban”, máxime si tenemos en cuenta que el presente asunto se presentó un hurto de más de ocho mil (8000) cabezas de ganado, algo que no se puede pasar por alto”*.

26. Finalmente, indicaron que la actuación del Estado a partir de la implementación de la zona de distensión e incluso, con posterioridad a su levantamiento, *“produjo un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas porque impuso a los habitantes de los municipios despejados un sacrificio mayor, en términos de seguridad, al que tuvieron que soportar el resto de colombianos (...)”*.

#### 1.4. Trámite de la acción de tutela

27. Mediante auto del 10 de junio de 2020<sup>2</sup>, el despacho sustanciador admitió la demanda de tutela y dispuso su notificación a los magistrados de la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

28. Por otro lado, ordenó la vinculación en calidad de terceros con interés, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, al Tribunal Administrativo del Caquetá, como autoridad judicial que resolvió la primera instancia del proceso ordinario, a la Procuraduría General de la Nación, pues fue la entidad que recurrió la sentencia de primera instancia del proceso ordinario y, al Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, al Fondo Ganadero del Huila, a los

<sup>2</sup> El auto admisorio de la tutela se notificó por correo electrónico el 19 de junio de 2020 a las 7:27:16.



señores Eldúber González Montenegro, Martín Monje Trujillo, Álvaro Molina Clavijo, Nelson Muñoz Rodríguez, Tulio Antonio Martínez Navarro, Celiar Lasso Ramírez, Carlos Alfonso Mora, Ramón González, Helí Oyola Rivera, José Aneider Bustos Caballero, Edelmiro Zabala Espinosa, Rodrigo González Garzón, Helber Antury Fonseca, Lugardo Romero Correa, Luis Eduardo Yosa Murcia, Juvenal Palencia Hepia, José Vicente Rivera Cuéllar, Fidel Rojeles, Elías Castillo Camayo, Carlos Cardozo Fierro, José Everth Angarita, Néstor Eduardo Pacheco Bustos, Gilberto Callejas Carvajal, Luis Enrique Yosa Murcia, Alfonso Cardozo Fierro, Luis Alejandro Romero Cruz, Orlando Muñoz Rodríguez, Luis Helí Cardozo Fierro, Rosvel Ico Rodríguez, María Ana Burgos Bermeo, Luis Alfredo Quiñonez, Nelson Tocora Meneses, Orlando Tocora Meneses, Tito Ancízar Quezada, Orminso Romero Munar, Luis Evelio Claros Zúñiga, Diomedes Ríos Pinzón, Heriberto Araújo Perdomo, Lubín Araújo Perdomo, Eleazar Acosta Flórez, Héctor Cardozo Fierro, Josefina Ríos de Soto, Brenda Judith Díaz Garzón, Orlando Ríos, Alberto Cardozo Fierro, José Aristarco Olaya, Arcenio Cometa Zamora, Orfilia Quintero, Leonel Soto, Elizabeth Cuéllar de Trujillo, Ilda Marina González Martínez, Jorge Enrique Fierro Fierro, Éver Guerrero Palencia, Héctor Danilo Ávila, Misael Penagos Gutiérrez, Luis Carlos Correa Sánchez, Jesús María Palencia, María Narli González, Fanny Medina de Yunes, en Representación de Inversiones Yume Ltda., Marcos Aurelio Fierro Fierro y Arnoldo Guerrero Montoya, quienes integraban las partes accionante y accionada del proceso de reparación directa.

29. A través de correo electrónico enviado el 8 de julio de 2020, el señor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en calidad de apoderado judicial de los accionantes, informó que algunos de los vinculados como terceros interesados le confirieron poder especial *“a fin de que en nuestra representación formule demanda de tutela contra la sentencia proferida el cuatro (04) de diciembre de 2019 por la Sección Tercera, Subsección B, magistrado ponente Martín Bermúdez Muñoz (radicado 18001233100020040012701-35892) o adhiera a la ya presentada por algunos de nosotros en el mismo sentido”*.

30. Encontrándose al despacho para pronunciarse sobre la solicitud de amparo de la referencia, se advirtió la necesidad de contar con medios de prueba adicionales a los aportados pues no obraba en el expediente:

- i) El poder conferido por el señor José Aneider Bustos Caballero;
- ii) El Registro Civil de Defunción de los señores Lubín Araújo Perdomo y Arcenio Cometa Zamora;
- iii) Los documentos que permitieran inferir que Martha Liliana Martínez, Lubín Araújo Tafur (herederos de Lubín Araújo Perdomo) y Anaelia Cometa López (heredera de Arcenio Cometa Zamora) comparecen en calidad de herederos de quienes integraron la parte accionante del proceso ordinario que en esta instancia se cuestiona; y,
- iv) El documento que acreditara que la señora Marta Tocora Meneses es la cónyuge supérstite de Leonel Soto.



31. Lo anterior, a efectos de que probaran su legitimación en la causa por activa en el presente trámite constitucional.

#### 1.4.1. Intervenciones

32. Realizadas las notificaciones ordenadas, de conformidad con las constancias visibles en el expediente digital, se presentaron las siguientes intervenciones:

##### 1.4.1.1. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

33. A través de correo electrónico enviado el 8 de julio de 2020, el señor Gómez Aranguren, en calidad de apoderado judicial de los accionantes, informó que Luis Alfredo Quiñonez, María Enelia Araújo Perdomo, Ilda Marina González Martínez, Alfonso Cardozo Fierro, Carlos Alfonso Mora, Ramón González, Helí Oyola Rivera, José Aneider Bustos Caballero, Edelmiro Zabala Espinosa, Lugardo Romero Correa, Luis Eduardo Yosa Murcia, Fidel Rojeles, Elías Castillo Camayo, Carlos Cardozo Fierro, Néstor Eduardo Pacheco Bustos, Gilberto Callejas Carvajal, Luis Enrique Yosa Murcia, Luis Alejandro Romero Cruz, Nelson Tocora Meneses, Orlando Tocora Meneses, Tito Ancizar Quezada, Luis Evelio Claros Zúñiga, Heriberto Araújo Perdomo, Lubín Araujo Tovar como heredero de Lubín Araújo Perdomo, Josefina Ríos de Soto en calidad cónyuge del difunto Leonel Soto, Brenda Judith Díaz Garzón, Orlando Ríos, José Aristarco Olaya, Anaelia Cometa Zamora como heredera de Arsenio Cometa Zamora, Orfilia Quintero, Leonel Soto, Jorge Enrique Fierro Fierro, Éver Guerra Palencia, Héctor Danilo Ávila, Jesús María Palencia, María Narli González y Arnoldo Guerrero Montoya, le confirieron poder especial *“a fin de que en nuestra representación formule demanda de tutela contra la sentencia proferida el cuatro (04) de diciembre de 2019 por la Sección Tercera, Subsección B, magistrado ponente Martín Bermúdez Muñoz (radicado 18001233100020040012701-35892) o adhiera a la ya presentada por algunos de nosotros en el mismo sentido”*. Para tal efecto, el abogado allegó junto con el memorial los respectivos poderes.

##### 1.4.1.2. Tribunal Administrativo de Caquetá

34. Con escrito enviado al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado el 28 de julio de 2020, el citador del despacho remitió el expediente electrónico y físico de la demanda de reparación directa identificada con el número de radicado 18001-23-31-000-2004-00127-00 iniciada por el señor Ignacio Araújo Sánchez y otros contra el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional. Sin embargo, frente a los hechos de la tutela de la referencia guardó silencio.

##### 1.4.1.3. Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado

35. A través del magistrado ponente de la decisión, manifestaron que acatarán estrictamente las disposiciones que se adopten en esta acción de tutela. Igualmente, informaron que no es posible allegar copia del expediente de reparación directa radicado con el N° 18001-23-31-000-2004-00127-01, toda vez que el mismo fue





enviado el 29 de enero de 2020 al Tribunal Administrativo del Caquetá.

36. La Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, el Fondo Ganadero del Huila y las personas naturales vinculadas como terceros con interés, pese a ser debidamente notificados, guardaron silencio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

37. Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela interpuesta contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, de conformidad con los artículos 32 del Decreto N° 2591 de 1991 y 2.2.3.1.1.3 del Decreto N° 1069 de 2015, modificado por el Decreto N° 1983 de 2017 y el Acuerdo N° 80 de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Cuestión previa

38. El Gobierno nacional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por razón de la declaratoria de la pandemia existente a nivel mundial relacionada con la propagación a gran escala del COVID-19. Ello trajo como consecuencia, que la misma autoridad ordenara el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas y dictara otras disposiciones<sup>3</sup>.

39. En ese contexto, el Gobierno nacional, a través del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, dispuso en su artículo 1° que se implementara el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, con el objeto de agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, durante el término de vigencia del decreto<sup>4</sup>.

40. Por otra parte, el Consejo Superior de la Judicatura, profirió varios Acuerdos<sup>5</sup> mediante los cuales se ordenó la suspensión de los términos judiciales y se decretaron medidas transitorias para preservar el derecho fundamental de acceso a la

<sup>3</sup> El Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo No. 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19. Entre las decisiones adoptadas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país.

<sup>4</sup> El decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición.

<sup>5</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos: i) PCSJA20-11517 del 15.3.2020; ii) PCSJA20-11518 del 16.3.2020; iii) PCSJA20-11526 del 22.3.2020; iv) PCSJA20-11532 del 11.4.2020; v) PCSJA20-11546 del 25.4.2020; vi) PCSJA20-11549 del 7.5.2020; vii) PCSJA20-11556 del 22.5.2020 y; viii) PCSJA20-11567 del 5.6.2020.



administración de justicia, exceptuando el trámite, decisión y notificación de la acción de tutela y los *habeas corpus*. Sin embargo, el Acuerdo PCSJA20-11567<sup>6</sup> proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso en su artículo 1° que a partir del 1° de julio de 2020, levantar la suspensión de términos judiciales y administrativos en todo el país, razón por la cual, el Consejo de Estado, tramitará todas las acciones que le sean presentadas.

### 2.3. Legitimación en la causa

41. En primer lugar, la Sala advierte que Cecilia Tovar de Parrado, Hernán Ñañez, José Everth Angarita, Orlando Muñoz Rodríguez, Luis Alberto Quiñones, María Aidé Nieto de Araújo, María Enelia Araújo de Perdomo, Raúl González, Licenia Sánchez, Valdemar Moreno Gómez y Edilberto de Jesús García Barrientos, están legitimados en la causa por activa, a luz de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1°, 10, 46 y 49 del Decreto Ley 2591 de 1991, en la medida en que la acción de amparo puede ser desplegada por cualquier persona que encuentre vulnerados sus derechos fundamentales, bien sea (i) por sí misma; (ii) a través de representante; (iii) apoderado; o (iv) por medio de la agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no esté en condiciones de promover su defensa. También pueden interponer acción de tutela los defensores del pueblo y los personeros municipales<sup>7</sup>.

42. En el caso concreto, se tiene que las mencionadas personas constituyen la parte presuntamente afectada con la decisión proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B” el 4 de diciembre de 2019 en el medio de reparación directa con radicado N° 18001-23-31-000-2004-00127-01, que dio origen a la presente solicitud de amparo, por lo que es claro que son los titulares del derecho fundamental cuya vulneración alegan.

43. Por otro lado, se observa que la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado está igualmente legitimada en la causa por pasiva, por ser la autoridad judicial que profirió la sentencia de segunda instancia que negó las pretensiones de la demanda que promovieron los accionantes y coadyuvantes en el medio de control de reparación directa contra el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, providencia que es objeto de esta acción constitucional.

44. Ahora bien, en relación el señor Ignacio Araújo Sánchez se advierte, tal como se mencionó en los antecedentes de esta providencia que en la demanda de reparación directa que dio origen a esta tutela se le declaró la falta de legitimación por activa, toda vez que “*el contrato de entrega de ganado en participación aportado como prueba no tiene la firma del gerente (fls. 6-14, c. 5)*”, razón por la cual no se advierte que tenga un interés en este

<sup>6</sup> “Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-793 del 27.9.2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.



trámite de amparo constitucional, pues no tuvo la calidad de accionante en el proceso ordinario.

45. Igual suerte han de correr Martha Liliana Martínez, Lubín Araújo Tafur, Anaelia Cometa López y Marta Tocora Meneses, toda vez que no acreditaron la calidad en que aducían actuar, esto es, la de herederos en el caso de los tres primeros y la de cónyuge supérstite en relación con la última.

46. Finalmente, la Sala advierte que no puede reconocerse personería al abogado Gómez Aranguren para actuar en nombre y representación del señor José Aneider Bustos Caballero, toda vez que no aportó el poder que certificara el *ius postulandi* para comparecer como su apoderado judicial.

#### 2.4. De la coadyuvancia en las acciones de tutela

47. La coadyuvancia en la acción de tutela se encuentra expresamente prevista en el inciso 2º del artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, el cual señala que: “*Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud*”.

48. Sobre esta figura, la Corte Constitucional, en la sentencia T-269 del 29 de marzo de 2012<sup>8</sup>, reiterada en la T-070 de 2018<sup>9</sup>, consideró que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso como coadyuvantes, lo cual implica que “*con independencia de la categoría particular dentro de la que pudieran ubicarse en razón de su interés en el proceso y del nombre que se les asigne dentro de los procesos ordinarios, en la acción de tutela los terceros se involucran en el proceso porque sus resultados pueden afectarlos, pero lo hacen apoyando las razones presentadas, bien por el actor o por la persona o autoridad demandadas, y no promoviendo sus propias pretensiones. En el trámite de las acciones de tutela esta delimitación del papel de los terceros debe armonizarse con el principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso.*”

49. Con fundamento en el marco legal y jurisprudencial expuesto, la Sala se debe pronunciar sobre las solicitudes de ser tenidos como **coadyuvantes** en la acción de tutela incoada por la señora Cecilia Tovar de Parrado y otros, efectuadas por los señores Eldúber González Montenegro, Carlos Alfonso Mora, Ramón González, Helí Oyola Rivera, Edelmiro Zabala Espinosa, Rodrigo González Garzón, Lugardo Romero Correa, Luis Eduardo Yosa Murcia, Fidel Rojeles, Elías Castillo Camayo, Carlos Cardozo Fierro, José Everth Angarita, Néstor Eduardo Pacheco Bustos, Gilberto

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 29 de marzo de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia del T-070 del 1º del marzo de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo. “*En el trámite de la acción de tutela, reglamentado en el Decreto 2591 de 1991, se prevé que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso de tutela actuando como coadyuvantes. El artículo 13 del Decreto 2591 dispone que ‘quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud’.*”



Callejas Carvajal, Luis Enrique Yosa Murcia, Alfonso Cardozo Fierro, Luis Alejandro Romero Cruz, María Ana Burgos Bermeo, Luis Alfredo Quiñonez, Nelson Tocora Meneses, Orlando Tocora Meneses, Tito Ancízar Quezada, Luis Evelio Claros Zúñiga, Heriberto Araújo Perdomo, Josefina Ríos de Soto, Brenda Judith Díaz Garzón, Orlando Ríos, José Aristarco Olaya, Orfilia Quintero, Ilda Marina González Martínez, Jorge Enrique Fierro Fierro, Éver Guerrero Palencia, Héctor Danilo Ávila, Jesús María Palencia, María Narli González y Arnoldo Guerrero Montoya, mediante correo electrónico enviado el 8 de julio de 2020.

50. En ese sentido, atendiendo que este grupo de personas también conformó la parte accionante del proceso de la reparación directa que originó esta controversia, serán tenidos en cuenta como coadyuvantes al momento de realizar el estudio de fondo de este asunto.

## 2.5. Problema jurídico

51. Corresponde a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

- ¿Se superan en el caso concreto los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela contra providencia judicial?

52. De ser positiva la respuesta a la pregunta anterior, la Sala analizará:

- Si la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes por presuntamente por incurrir en los defectos fáctico y sustantivo al proferir la sentencia del 4 de diciembre de 2019 que negó las pretensiones de la demanda de reparación directa que iniciaron contra el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

## 2.6. Razones jurídicas de la decisión

53. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** criterio de la Sección sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; **(ii)** estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva; **(iii)** generalidades del defecto fáctico; **(iv)** generalidades del desconocimiento del precedente y; **(v)** análisis del caso concreto.

## 2.7. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial



54. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>10</sup> **unificó** la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>11</sup> y declaró su **procedencia**<sup>12</sup>.

55. Así pues, esta Sección de manera reiterada ha establecido como parámetros para realizar su estudio, que cumpla con los siguientes requisitos: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* inmediatez; *iii)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

56. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

57. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## 2.8. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

### 2.8.1. Relevancia constitucional<sup>13</sup>

58. En el *sub judice* se advierte que en lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado con fundamento en que la situación de inseguridad del país, el asunto es de relevancia constitucional, por cuanto, en primer lugar, la parte actora cuestiona la razonabilidad de la decisión del 4 de diciembre de 2019, proferida por la Subsección

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 31.07.12., M.P. María Elizabeth García González, Rad. 11001-03-15-000-2009-01328-01.

<sup>11</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>12</sup> Se dijo en la mencionada sentencia “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”

<sup>13</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia 27.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00004-00; Sentencia 20.02.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05258-00; Sentencia 20.02.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05291-00; Sentencia 13.02.2020, Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; Sentencia 13.02.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05354-00; Sentencia 06.02.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05167-00; Sentencia 23.10.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia 23.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-04833-00.



“B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado pues, en su sentir, incurrió en los defectos fáctico y sustantivo.

59. En segundo lugar, se observa que no se trata de un debate de orden exclusivamente legal, el cual basado en la tutela judicial efectiva no admite que el titular del derecho o el interesado legítimo quede en un estado de indefensión, pues en efecto, los accionantes consideran vulnerado su derecho fundamental al debido proceso por cuanto la autoridad judicial accionada, revocó la sentencia de primera instancia porque aun cuando logró demostrarse el daño -abigeato por parte del grupo armado ilegal de las FARC-, no logró acreditarse que el mismo fuera imputable al Ejército Nacional por no encontrarse probado que las víctimas hubieran solicitado protección a la mencionada autoridad, de manera previa a su ocurrencia.

60. En ese sentido, los argumentos que a juicio de los tutelantes eran irrazonables y contrarios al ordenamiento jurídico, concretamente lo relacionado con la presunta desprotección del Estado, habrían transgredido el alcance y aplicación de sus derechos fundamentales, lo que conllevó a que se omitiera el deber del juez ordinario de actuar tanto como juez de legalidad, de constitucionalidad y de convencionalidad en la causa ordinaria.

61. Así las cosas, es evidente la tensión alegada por la parte actora frente a la razonabilidad de la decisión al no valorar el acervo probatorio, pues **existen interpretaciones contradictorias sobre el mismo derecho** lo que, en su criterio, vulneró su derecho fundamental al debido proceso.

62. Teniendo en cuenta lo anterior, la garantía constitucional mencionada que subyace en el *sub lite*, por ser aquella cuya protección pretende la parte actora, tienen rango constitucional al tenor de lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta, lo que implica que la misma trascienda el ámbito meramente legal.

63. En virtud de lo expuesto, el asunto es de relevancia constitucional cuando *prima facie* resulta necesario verificar si subsiste violación o amenaza a los derechos fundamentales, después de haber agotado el procedimiento judicial establecido por la ley para su protección.

64. Adicionalmente, la relevancia constitucional implica que el asunto de la acción de tutela tiene importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación, para su eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales y libertades públicas.

## 2.8.2. Tutela contra tutela<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia 27.02.20., M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2020-00014-00; Sentencia 27.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00400-00; Sentencia 20.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00092-00; Sentencia 20.02.20., M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-15-000-2020-00179-00;



65. En el caso objeto de estudio, es imperioso concluir que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia a este requisito de procedibilidad, toda vez que no se trata de una **tutela contra decisión de tutela**, pues la providencia que se censura fue proferida dentro del proceso de reparación directa con radicado N° 18001-23-31-000-2004-00127-01(35892), instaurado por los accionantes contra el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

### 2.8.3. Inmediatez<sup>15</sup>

66. En relación con este requisito, no se advierte ningún reproche, en vista que la providencia de la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, fue proferida el 4 de diciembre de 2019<sup>16</sup> y cobró ejecutoria el 18 del mismo mes y año, y la solicitud de amparo fue presentada el 8 de junio de 2020, es decir menos de 6 meses después, tiempo que esta Sala ha considerado razonable para el uso del mecanismo excepcional.

### 2.8.4. Subsidiariedad<sup>17</sup>

67. En consideración al referido requisito, la Sala lo encuentra superado por tratarse de una providencia que resolvió el recurso de apelación elevado por los tutelantes, por lo que es evidente el agotamiento de los recursos ordinarios.

68. Así mismo, frente a los argumentos expuestos en el escrito de tutela, se advierte que no son procedentes los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia, pues los motivos que lo sustentan no encuadran en los requisitos y causales que los hacen procedentes.

---

Sentencia 20.02.20., M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-15-000-2020-00141-00; Sentencia 20.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01; Sentencia 13.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; Sentencia 13.02.20., M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2020-00037-00; Sentencia 06.02.20, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-05346-00; Sentencia 06.02.20, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2019-05202-00.

<sup>15</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia 20.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia 23.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-04833-00; Sentencia 30.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05167-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-03890-01; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05346-00; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04693-01; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; y Sentencia 20.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01.

<sup>16</sup> La sentencia fue notificada por edicto que se fijó en la Secretaría General de la Corporación desde las 8:00 a.m. del 11.12.2019 hasta las 5:00 p.m. del 13.12.2019.

<sup>17</sup> Al respecto consultar Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Rocío Araújo Oñate, Sentencia 23.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04664-00; Sentencia 23.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04833-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20, Rad. 11001-03-15-000-2019-05121-00; Sentencia 30.01.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-03890-01; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05025-00; Sentencia 06.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-05153-00; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04693-01; Sentencia 13.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2020-00137-00; y Sentencia 20.02.20., Rad. 11001-03-15-000-2019-04788-01.





## 2.9. Del defecto fáctico

69. Esta Sala en decisión del 12 de noviembre del 2015<sup>18</sup> precisó los alcances y requisitos que deben atenderse al momento de alegarse la ocurrencia de un defecto fáctico en una providencia judicial, los cuales son traídos a colación en la presente decisión.

70. Los eventos de configuración del defecto fáctico son: i) omisión de decretar o practicar pruebas indispensables para fallar el asunto; ii) desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes; iii) valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas; y iv) dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso, los cuales tienen las siguientes características:

Evento	Características
<b>Omisión de decreto y práctica de pruebas indispensables para fallar el asunto</b>	<p>Se da cuando la parte, con el fin de probar los hechos que alega, solicitó al juez el decreto de una prueba <b>relevante</b> para resolver el problema jurídico sometido a consideración, y ésta fue negada; ello sin desconocer la facultad del juez ordinario de negar pruebas que no atiendan los requisitos de conducencia, pertinencia e idoneidad. Así las cosas, es importante considerar que no toda negativa a un decreto de pruebas abre la posibilidad a la configuración del defecto, ya que éste procederá cuando se rechace el decreto y práctica de la prueba que, solicitada oportunamente, no cumpla con los parámetros arriba señalados.</p> <p>De esta manera, se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Que la parte identifique el elemento probatorio que solicitó</li><li>Que la parte demuestre que lo solicitó en oportunidad legal</li><li>Se expongan las razones por las cuales la prueba solicitada era conducente, pertinente o idónea.</li><li>Señalar de manera razonada la razón por la cual, de haberse decretado la prueba, el sentido de la decisión hubiere sido otro.</li></ol>
<b>Desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes</b>	<p>Se presenta cuando, <b>obrando los elementos de convicción en el expediente, y estos resultan decisivos frente a los hechos que se pretenden probar</b>, éstos no son tenidos en cuenta por el fallador ordinario. En este punto, se requiere que <b>de forma específica</b>, se concrete en el escrito de amparo, cuáles pruebas, aportadas oportuna y legalmente, fueron desconocidas por el juez.</p> <p>Así las cosas, se configura siempre que:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Se identifiquen los elementos de prueba no valorados por el juez.</li><li>Se demuestre que éstos fueron aportados en forma legal y oportunamente al proceso</li><li>Señale las razones por las cuales eran relevantes para la decisión</li><li>Se precise, razonadamente, la incidencia de los mismos para variar el sentido del fallo.</li></ol>
<b>Valoración irracional o arbitraria de las</b>	<p>Procede cuando, a la luz de los postulados de la sana crítica, <b>la apreciación efectuada por el fallador, resulta manifiestamente</b></p>

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia 12.11.2015, Exp. 11001-03-15-000-2015-01471-01, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



<p><b>pruebas aportadas</b></p>	<p><b>equivocada o arbitraria, y por ello, el peso otorgado a la prueba se entiende alterado.</b></p> <p>Se requiere entonces que:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) La parte precise cuál o cuáles de las pruebas fueron objeto de indebida valoración por el juez</li><li>b) La razón del porqué en cada caso en particular, la consideración del operador judicial se aleja de las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica.</li></ul> <p>El segundo de los elementos señalados resulta de vital importancia, pues es claro que un sencillo desacuerdo en relación con la conclusión a la cual arribó el juez de instancia, en ninguna manera puede ser razón para ordenar el amparo constitucional por este aspecto. Aceptar lo contrario, implicaría una <b>sustitución arbitraria del juez natural.</b></p> <p><b>c) Incidencia de la prueba en el fallo atacado</b></p>
<p><b>Dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso</b></p>	<p>Refiere al supuesto cuando el fallador de instancia decide el asunto con base en pruebas que no observaron los requisitos legales para su producción o introducción al proceso. Así las cosas, el juez no ignora la prueba ni se equivoca en su apreciación, pero yerra al haberla tenido en cuenta para decidir el problema jurídico que le fue planteado, al ser ésta una prueba que desconoce el debido proceso de las partes.</p> <p>Para su configuración corresponde señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Señalar con claridad los elementos probatorios aportados con violación al artículo 29 constitucional.</li><li>b) Exponer las razones que sustentan dicha vulneración.</li><li>c) Demostrar que estos elementos de convicción fueron el sustento de la decisión.</li></ul>

71. Como se ve en los elementos señalados, la parte accionante debe precisar en su escrito el cargo que plantea, para demostrar no solo la configuración del defecto, sino también, su incidencia en la decisión judicial.

72. A lo anterior se suma la exigencia de una carga argumentativa razonable para lograr la prosperidad del cargo, toda vez que, en el caso de una tutela contra una providencia judicial, están en juego valores importantes para el ordenamiento jurídico, como lo son la cosa juzgada, los derechos de terceros, la seguridad, la buena fe y los derivados de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º de la Constitución Política.

73. Así mismo, debe ser cuidadoso el interesado al formular el cargo, en la medida en que los supuestos de hecho hasta aquí mencionados se excluyen entre sí, de tal manera que no será posible alegar uno y otro respecto de una misma prueba, como suele ocurrir, pues además de ser desacertado, genera confusión al fallador.

## 2.10. Del desconocimiento del precedente

74. La Sala precisa que el precedente es aquella **regla creada por una Alta Corte** para solucionar un determinado conflicto jurídico, sin que sea necesario un número



plural de decisiones en el mismo sentido para que aquella sea considerada como precedente. También se considera que constituyen precedente las sentencias de constitucionalidad y las de unificación, expedidas tanto por la Corte Constitucional, como por el Consejo de Estado.

75. Sin embargo, resulta necesario advertir que “(...) debe aceptarse que no todas las decisiones judiciales que profieren las Altas Cortes generan una regla o subregla, pues son el resultado de la aplicación al caso concreto de la norma que viene al caso, sin una actividad creadora del juez<sup>19</sup>”.

## 2.11. Caso Concreto

76. En el *sub judice* la parte actora alega que la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado vulneró su garantía constitucional del debido proceso con ocasión de la providencia proferida el 4 de diciembre de 2019, que revocó la sentencia de primera instancia por considerar que aun cuando logró demostrarse el daño - abigeato por parte del grupo armado ilegal de las FARC-, no se acreditó que el mismo fuera imputable al Ejército Nacional por no encontrarse probado que las víctimas hubieran solicitado protección a la mencionada autoridad, de manera previa a su ocurrencia.

77. De la tesis expuesta en el escrito de tutela, se advierte que los accionantes pretenden demostrar que la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos fáctico y sustantivo, sin embargo, de la lectura de los argumentos que fundamentan el defecto sustantivo, se tiene que los mismos se dirigen a probar un desconocimiento del precedente por lo que, para efectos prácticos y metodológicos, los cargos se analizarán de forma separada.

### 2.11.1. Defecto fáctico

78. En relación con el **defecto fáctico**, expresaron que la autoridad judicial accionada omitió valorar el “*hecho relevante y probado y es el correspondiente a la acreditación por parte del costado demandante del daño y su extensión, esto es, el hurto de más de OCHO MIL (8000) cabezas de ganado de propiedad del Fondo Ganadero del Huila S.A. y que los demandantes tenían en calidad de depositarios*” y, los documentos que dan cuenta que la Federación de Ganaderos del Huila solicitó de manera reiterada la colaboración institucional para recuperar lo hurtado.

79. En ese sentido, explicaron que desconoció el valor probatorio de la “*confesión espontánea*” del Ejército Nacional, quien en la contestación de la demanda adujo que “*se atendieron oportunamente los requerimientos efectuados por el Fondo Ganadero del Huila*”, lo que indica que estos sí se recibieron y que, en ese contexto, si al fallador le asistía alguna duda sobre la acreditación de este supuesto fáctico con ocasión a la falta de sellos de

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 19 de febrero de 2015. Exp: No. 11001-03-15-000-2013-02690-01.



recibido de la totalidad de comunicaciones radicadas por el referido Fondo ante las diferentes autoridades, dentro de las que se encuentra la autoridad castrense demandada, *“obvio el alto tribunal verificar la posición de la entidad demandada en lo que respecta al ejercicio del derecho de contradicción, pues si estas pruebas no fueron tachadas de falsas, mal hace el juzgador al restarle su valor probatorio por la ausencia de un sello”*.

80. Frente al primer argumento, se advierte que, contrario a lo manifestado por los accionantes, la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado no desconoció el hurto de las *“más de OCHO MIL (8000) cabezas de ganado”*, de hecho, expresó que la parte actora demostró el daño -abigeato por parte del grupo armado ilegal de las FARC-, sin embargo, explicó que *“no acreditó que el mismo fuera imputable a la entidad demandada, ya que no se probó que las víctimas hubieran solicitado previamente a su ocurrencia protección ante dicha autoridad”* y que, por tal motivo, no había lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.

81. Aunado a ello, respecto de las solicitudes de colaboración presuntamente radicadas por el Fondo Ganadero del Huila ante las distintas instituciones del Estado, el mencionado operador judicial explicó que dichos documentos *“(…) no prueban que los demandantes o el Fondo Ganadero del Huila S.A. hubieran elevado una solicitud de protección ante la entidad demandada, con antelación a la ocurrencia del hurto del ganado porque (…) si bien existen cartas dirigidas a unos organismos encargados de suministrar vigilancia y protección, estas no tienen el correspondiente sello de recibido que acredite que efectivamente fueron radicadas ante las respectivas autoridades (…)”*, afirmación que puede corroborarse de conformidad con las pruebas aportadas en los folios 2 a 26 del cuaderno N° 7 del expediente judicial remitido en calidad de préstamo.

82. En efecto, el *ad quem* de la reparación directa afirmó que:

*“A partir de la valoración conjunta del material probatorio obrante en el proceso, la Sala encuentra probado que: (i) en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2003, en inmediaciones de la zona rural del municipio de San Vicente del Caguán, integrantes de la guerrilla de las FARC hurtaron ganado de propiedad del Fondo Ganadero del Huila S.A., y que los demandantes tenían en calidad de depositarios; (ii) los hurtos fueron denunciados de manera individual por las víctimas ante la Policía Judicial- SIJIN- del Caquetá, con posterioridad a su ocurrencia; (iii) para la época de los hechos, en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá) había presencia de la fuerza pública, es decir, sí se ejercía control por parte del Estado; (iv) no se acreditó que con antelación a los hurtos se hubiera solicitado a la entidad demandada adoptar medidas de protección para efectos de prevenir su ocurrencia.*

*No se puede deducir responsabilidad de la entidad demandada con fundamento en que la situación de inseguridad en la zona era de conocimiento general, pues como bien lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, el Estado no tiene una obligación de resultado en relación con la seguridad de todos los residentes en el país, sino que, teniendo en cuenta el caso concreto, esta se compromete cuando se acredita que -contando con los medios para hacerlo- no desarrolló las actividades dirigidas a proteger la vida o los bienes de una persona y -que si las hubiese realizado, no se habría producido el hecho dañoso (...).”*



83. En relación con la presunta confesión espontánea de la entidad accionada en la demanda de reparación directa, el despacho ponente de la decisión del 4 de diciembre de 2019 aseguró que *“no se acreditó que la entidad demandada tuviera conocimiento sobre la existencia de amenazas en contra de los bienes semovientes que tenían en calidad de depositarios y que los demandantes o el Fondo Ganadero del Huila S.A. hubieran elevado una solicitud de protección a la entidad demandada para evitar el hurto del ganado”*, afirmación que esta Sección encuentra razonable, en atención a las pruebas que se aportaron al proceso.

84. Por otro lado, respecto del argumento conforme al cual la parte actora considera que la autoridad judicial accionada no podía restar valor a los medios de prueba allegados al expediente a través de los cuales, en su sentir, se acredita que el abigeato que se encontraba afectando a los depositarios del Fondo Ganadero del Huila *“era de pleno conocimiento de los organismos estatales”*, esta Colegiatura advierte que el Ejército Nacional no tenía que tachar de falsos dichos documentos para que la Subsección “B” de la Sección Tercera de esta Corporación resolviera la controversia en el sentido en que lo hizo, toda vez que las solicitudes de protección allegadas al plenario por los tutelantes no daban cuenta que, en efecto, sí se hubiere solicitado protección del Gobierno nacional con antelación a la ocurrencia de los hechos delictivos cometidos por las FARC ante las diferentes autoridades, toda vez que ninguno de los instrumentos tenía un sello de recibido.

85. En tal sentido, si los accionantes pretendían demostrar que solicitaron protección al Ejército Nacional, lo mínimo que tenían que allegar era un documento que diera cuenta que tal petición había sido puesta en conocimiento de la entidad castrense, por ejemplo, con el sello de radicación que, en este caso, no existía.

86. En ese contexto, esta Sala de decisión no encuentra que la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado hubiera incurrido en el defecto fáctico alegado pues, contrario a lo expresado por los accionantes, sí tuvo en cuenta los elementos probatorios allegados al plenario, diferente es que los mismos no hubieran servido para probar la responsabilidad patrimonial del Estado como pretendían.

### **2.12.2. Desconocimiento del precedente**

87. La parte actora aseguró que la Subsección “B” de la Sección Tercera de la Corporación realizó una interpretación claramente irrazonable o desproporcionada, de los antecedentes jurisprudenciales asociados al tema de responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en la protección de los bienes de particulares por cuanto *“la tesis del a (sic) quem se finca en la exigencia de unos presupuestos, que contrario a lo expuesto por el Tribunal, no son los únicos que avala la Jurisprudencia para que se entienda acreditada la omisión tal como se puede concluir con claridad en la Sentencia del mismo Consejo de Estado de fecha 23 de noviembre 2016 (posterior a la indicada en la sentencia objeto de tutela) en la que actuó como Consejero ponente en Dr. Hernán Andrade Rincón, Radicación número: 41001-23-31-000-2006-00766-01(38364)A”*.



88. En ese sentido, afirmó que de haberse aplicado en su caso la citada providencia, *“conduciría a otra decisión, pues como se expuso en discurso previo está probado que las autoridades del orden nacional conocían que los derechos de las víctimas del daño en este asunto, venían siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley, (...) Lo anterior, asociado a las confesiones espontáneas que reposan en el escrito de contestación de demanda, conllevan a que adicionalmente se pueda aplicar el criterio del literal c) si es que no se da credibilidad a la manifestación expresa, el cual se cita así “no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que las personas la necesitaban”, máxime si tenemos en cuenta que el presente asunto se presentó un hurto de más de ocho mil (8000) cabezas de ganado, algo que no se puede pasar por alto”.*

89. En primer lugar, la Sala advierte que los tutelantes cumplieron con la carga argumentativa para analizar el cargo planteado, pues indicaron la providencia que alega como desconocida, así como la regla cuya aplicación pretenden en el caso concreto y la incidencia que la misma tiene en el *sub lite*.

90. Preciado lo anterior, se entrará a analizar la sentencia del 23 de noviembre de 2016, proferida por la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado conforme con la cual la parte actora considera que de haber sido tenida en cuenta al analizar el caso *sub examine*, se hubiera declarado la responsabilidad patrimonial del Estado por el hurto de los semovientes de propiedad del Fondo Ganadero del Huila S.A. y que los demandantes tenían en calidad de depositarios, adelantado por la guerrilla de las FARC.

91. En la mencionada providencia, la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que el Estado debe responder patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas cuando: *“a) Se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, en especial cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley; b) se solicita protección especial, con justificación en las especiales condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; c) no se solicita expresamente dicha protección pero es evidente que las personas la necesitaban, en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que se encontraban amenazadas o expuestas a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones”.*

93. En dicha ocasión esta Corporación concluyó que el daño era imputable a la Nación, toda vez que se encontraba en posición de garante institucional en relación con la protección de los derechos a la vida, la integridad y los bienes de los habitantes del edificio Altos de Manzanillo y el condominio Casa Blanca, puesto que, de conformidad con lo acreditado en el proceso, los empresarios de la región entregaron a la Fuerza Pública la información que daba cuenta del grave riesgo ante la posible ocurrencia de un secuestro masivo, pese a lo cual no se adoptaron medidas eficaces para contrarrestarlo y, en ese sentido, expresó que no era de recibo el argumento conforme al cual la entidad accionada alegaba que los hechos eran inesperados, sorprendidos e irresistibles, toda vez que, *“tuvo conocimiento previo de la especial y específica situación de riesgo, amén de haberse realizado reuniones de seguridad con autoridades y residentes de ese sector en donde ocurrió el secuestro y es, precisamente, ese conocimiento, lo que configura en este caso la posición de garante institucional asumida por el Estado, así como el desconocimiento frente a la*



suficiente y necesaria protección que debió brindar a los residentes de ese sector del municipio de Neiva”. (Negrillas de la Sala).

94. En ese contexto, la Sala advierte que aun aplicando la regla fijada en dicha ocasión al caso *sub examine*, la autoridad judicial accionada hubiera arribado a la misma conclusión, toda vez que la posición de garante de la entidad se derivó de la puesta en conocimiento de las entidades del grave riesgo en que se encontraba ese grupo poblacional, lo que no se pudo demostrar en el *sub iudice*.

95. En ese contexto, es dable concluir que la decisión proferida por la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado se ajusta a derecho, en la medida que se fundamentó en las disposiciones jurisprudenciales que regulan la materia, razón por la cual el cargo por desconocimiento del precedente planteado tampoco tiene vocación de prosperidad.

96. Finalmente, los tutelantes indicaron que la actuación del Estado a partir de la implementación de la zona de distensión e incluso, con posterioridad a su levantamiento, “produjo un rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas porque impuso a los habitantes de los municipios despejados un sacrificio mayor, en términos de seguridad, al que tuvieron que soportar el resto de colombianos (...)”.

97. En relación con este cargo, se tiene que el Ejército Nacional a través del Oficio No. 71267/CE-JEOPE-DIROP-375 certificó las operaciones militares que efectuó en el municipio de San Vicente del Caguán entre el 20 de octubre y el 20 de noviembre de 2003 -fechas en que se llevó a cabo el hurto del ganado-.

98. De lo anterior, la autoridad judicial accionada concluyó que la autoridad castrense demandada “sí ejecutó operativos en contra de la subversión en los meses de octubre y noviembre de 2003 para proteger a las personas residentes en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá). En consecuencia, no es cierta la conclusión del a quo según la cual los hechos delictivos se pudieron consolidar por el retiro de la fuerza pública, a causa de la zona de distensión establecida por el Gobierno Nacional entre el 1 de noviembre de 1998 al 20 de febrero de 2002”.

### 2.13. Conclusión

99. Así las cosas, para la Sala es evidente que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B” no incurrió en los defectos fáctico y por desconocimiento del precedente alegados por la parte actora y, en ese sentido, no vulneró la garantía constitucional del debido proceso.

100. En ese contexto, al no encontrarse probada la configuración de los referidos defectos, esta Sala de decisión negará el amparo deprecado, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

## III. DECISIÓN



Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN** de Ignacio Araújo Sánchez, Martha Liliana Martínez, Lubín Araújo Tafur, Anaelia Cometa López, Marta Tocora Meneses y José Aneider Bustos Caballero, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

**SEGUNDO: TENER** como coadyuvantes de la presente acción de tutela a los señores Eldúber González Montenegro, Carlos Alfonso Mora, Ramón González, Helí Oyola Rivera, Edelmiro Zabala Espinosa, Rodrigo González Garzón, Lugardo Romero Correa, Luis Eduardo Yosa Murcia, Fidel Rojeles, Elías Castillo Camayo, Carlos Cardozo Fierro, José Everth Angarita, Néstor Eduardo Pacheco Bustos, Gilberto Callejas Carvajal, Luis Enrique Yosa Murcia, Alfonso Cardozo Fierro, Luis Alejandro Romero Cruz, María Ana Burgos Bermeo, Luis Alfredo Quiñonez, Nelson Tocora Meneses, Orlando Tocora Meneses, Tito Ancízar Quezada, Luis Evelio Claros Zúñiga, Heriberto Araújo Perdomo, Josefina Ríos de Soto, Brenda Judith Díaz Garzón, Orlando Ríos, José Aristarco Olaya, Orfilia Quintero, Ilda Marina González Martínez, Jorge Enrique Fierro Fierro, Éver Guerrero Palencia, Héctor Danilo Ávila, Jesús María Palencia, María Narli González y Arnoldo Guerrero Montoya, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NEGAR** el amparo del derecho fundamental al debido proceso de los accionantes de esta tutela, de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de este proveído.

**CUARTO: NOTIFICAR** a las partes y los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, al día siguiente a su ejecutoria, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, cuando se levanten los términos judiciales que actualmente se encuentran suspendidos para tal fin, según el Acuerdo 11581 de 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

**SEXTO:** Por conducto de la Secretaría General devolver el expediente en préstamo de la demanda de reparación directa identificado con el radicado N° 18001-23-31-000-2004-00127-00 al despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



---

Radicado: 11001-03-15-000-2020-02468-00  
Demandantes: Cecilia Tovar de Parrado y otros

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado