



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SALA PLENA

Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-26-000-2020-00024-00 (65737)

Actor: DILIA ROSA VELILLA WILCHES Y OTROS

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – ARMADA NACIONAL Y OTRO

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA – requisitos para su procedencia - no es una instancia adicional para debatir aspectos propios que fueron resueltos en el proceso inicial / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN EN MATERIA DE PERJUICIOS INMATERIALES POR GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS – respecto de la liquidación de perjuicios morales, la sentencia impugnada consideró que no se debía conceder una suma mayor, por cuanto no se demostraron situaciones de mayor intensidad y gravedad / DAÑO A BIENES O DERECHOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE PROTEGIDOS – alcance – en la decisión objeto de controversia se determinó que no se probó el acaecimiento de un daño antijurídico que encaje en esta tipología – su reconocimiento no es automático – la valoración probatoria efectuada por el juez competente no desconoce la sentencia de unificación / CONDENA EN COSTAS – procedencia ante la desestimación del recurso – criterio objetivo.

La Sala decide el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la señora Dilia Rosa Velilla Wilches y otros en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Sucre el 23 de agosto de 2019, mediante la cual se revocó el fallo denegatorio proferido por el Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Sincelejo el 1° de junio de 2018.

I. SÍNTESIS DEL CASO

A juicio de la parte actora, la sentencia de segunda instancia desconoció el fallo de unificación proferido el 28 de agosto de 2014 por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, dado que no tuvo en cuenta los criterios fijados en dicha providencia, tanto frente a la liquidación de perjuicios morales por graves



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

casos de violaciones a los derechos humanos, como para la indemnización de las afectaciones a bienes constitucional y convencionalmente protegidos.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 15 de julio de 2015¹, la señora Dina Rosa Velilla Wilches y otros, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional – Policía Nacional, con el fin de que se les indemnizaran los perjuicios generados por el desplazamiento forzado que sufrieron con ocasión de los hechos ocurridos el 17 de enero de 2001 en el corregimiento de Chengue, municipio de Ovejas - Sucre.

Tal proceso fue promovido por las siguientes personas, quienes, a su vez, solicitaron por perjuicios inmateriales las sumas que se relacionan a continuación²:

Demandante	Perjuicios morales smlmv	“Alteración de las condiciones de existencia” smlmv
Dilia Rosa Velilla Wilchez	1.000	100
Neider Luis Barreto Parra	1.000	100
Luis Miguel Barreto Velilla	1.000	100
Angy Carolina Barreto Velilla	1.000	100
Herly Marina Barreto Velilla	1.000	100
Enalba Judith Villegas de Ávila	1.000	100
Rosa María Villegas de Ávila	1.000	100
Roberto Enrique Villegas de Ávila	1.000	100
Fredy Alberto Peluffo Martínez	1.000	100
José Alfredo Peluffo Martínez	1.000	100
Filiberto Mendoza Oviedo	1.000	100
Cristian Camilo Mendoza Pérez	1.000	100
Héctor Manuel Sequea	1.000	100
Usyaris Candelaria Imitola Blanco	1.000	100
Andrés Eduardo Sequea Imitola	1.000	100
Adairson Alberto Sequea Imitola	1.000	100
Aura María Arrieta Cárdenas	1.000	100
Luis Adolfo Canole Pérez	1.000	100
Cenelis Paola Fernández Cerra	1.000	100

¹ Folios 1 a 70 del cuaderno 1.

² Folios 41 a 43 del cuaderno 1.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Claudia Patricia Díaz Rivero	1.000	100
Wilson Rafael Canole Arrieta	1.000	100
Esteban Luis Canole Díaz	1.000	100

Por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, cada uno de los accionantes pidió 20 smlmv y por lucro cesante \$57'387.750.

2. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia proferida el 1° de junio de 2018, el Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Sincelejo negó las pretensiones, porque, si bien los demandantes probaron la condición de desplazados, lo cierto fue que no demostraron que ello hubiese sido consecuencia de “*la masacre de Chengue*”, ocurrida en Ovejas-Sucre; además, no probaron que residieran en dicho municipio para la época de los hechos.

3. Recurso de apelación

La parte demandante apeló el fallo del *a quo*, por cuanto, en su criterio, sí se probó que el desplazamiento forzado tuvo como origen los actos violentos sucedidos el 17 de enero de 2001, en el corregimiento de Chengue.

4. Sentencia de segunda instancia

A través de fallo 23 de agosto de 2019³, el Tribunal Administrativo de Sucre revocó la providencia de primera instancia, por considerar que se probó que el hecho dañoso ocurrió por los actos violentos ocurridos en Chengue el 17 de enero de 2001.

Además, las accionadas conocían sobre un posible ataque por parte de grupos al margen de la ley que operaban en esa región; sin embargo, reaccionaron de forma tardía y no adoptaron medidas para garantizar el retorno de los demandantes a sus hogares.

En lo relacionado con la indemnización a reconocer, el Tribunal indicó que los actores solicitaron la indemnización por perjuicios morales con base en el “*miedo, terror, angustia zozobra*” causado por las amenazas y persecución del grupo armado “*que cometió el horrendo crimen*”⁴; por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta

³ Folios 124 a 163 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁴ Ibidem.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Corporación, dicho menoscabo “se presume” y reconoció a cada actor 20 smlmv y 15 smlmv para los menores de edad.

En lo concerniente a la “alteración en las condiciones de existencia”, el *ad quem* concluyó que ese perjuicio se fundó en los traumas afectivos generados por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los accionantes y, como dicho perjuicio “se entiende comprendido en el daño moral”⁵, negó la indemnización pedida por tal concepto.

En cuanto al daño emergente, se consideró que la parte actora no acreditó los inmuebles, cultivos o semovientes que eran de su propiedad, ni tampoco los gastos en los que incurrió con ocasión del desplazamiento forzado “con el objeto de procurarse vivienda, enseres y vestido”⁶.

Por último, explicó que, como la parte actora no demostró la actividad económica ejercida por los accionantes, se debía acudir al criterio fijado por el Consejo de Estado, según el cual, una persona en edad productiva devenga al menos 1 smlmv, por ende, el lucro cesante ascendía a \$6'210.870 a favor de cada demandante que para la época de los hechos ostentaba la “mayoría de edad”⁷.

5. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto y su trámite

5.1. La parte demandante interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia⁸ en contra de la sentencia dictada en la segunda instancia en el proceso de reparación directa, porque, a su juicio, el Tribunal desconoció el fallo proferido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2014⁹.

Lo anterior, por considerar que, al liquidar los perjuicios morales, se pasó por alto que “la masacre de Chengue” se trató de una grave violación a los derechos humanos y, según la sentencia de unificación mencionada, en estos eventos se puede reconocer una suma superior a los 100 smlmv; sin embargo, el Tribunal “otorgó (...) una suma inferior e irrisoria”¹⁰.

⁵ Folio 158 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁶ Reverso del folio 153 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷ Folio 161 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁸ Folios 200 a 275 del cuaderno del Consejo de Estado

⁹ C.P: Ramiro Pazos Guerrero, exp: 32.988.

¹⁰ Folio 249 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Además, el *a quo* negó lo pedido por concepto de alteración a las condiciones de existencia, bajo el argumento de que esa tipología de perjuicios se encontraba inmersa en el daño moral.

En criterio de los recurrentes, la anterior decisión desconoce que, según el fallo de unificación invocado, tal perjuicio hace parte de las denominadas afectaciones a bienes y derechos constitucional y convencionalmente amparados, daño autónomo e independiente y, por ende, se *“debió otorgar una indemnización equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de cada uno de los demandantes”*¹¹.

5.2. Por medio de auto de 16 de diciembre de 2019¹², el Tribunal Administrativo de Sucre concedió el recurso extraordinario interpuesto por los accionantes.

5.3. El Consejo de Estado recibió el expediente el 6 de febrero de 2020¹³ y admitió el recurso el 1° de julio siguiente¹⁴, decisión que fue notificada en debida forma a la parte demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹⁵.

5.3.1. La **Armada Nacional**¹⁶ explicó que el recurso extraordinario de la referencia carecía de vocación de prosperidad, porque en el proceso primigenio no se acreditó una intensidad superior en lo concerniente al daño moral, de ahí que en la sentencia de segunda instancia no era posible conceder una suma mayor por dicho perjuicio.

5.4. A través de auto del 4 de junio de 2021¹⁷, se rechazó por improcedente la solicitud de la parte actora tendiente a que para resolver este caso se tuvieran en cuenta, como *“criterios orientadores”*, las declaraciones de los señores Pedro Alex Conde Anaya y Francisco Enrique Villalba Hernández, dado que la Ley 1437 de 2011 no estableció una etapa probatoria en el recurso extraordinario de la referencia, decisión que no fue objeto de recursos.

5.5. Mediante proveído del 22 de julio siguiente¹⁸, se concluyó que no resultaba necesaria la audiencia de que trata el artículo 266 de la Ley 1437 de 2011 y, en su

¹¹ Folio 264 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹² Folio 277 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹³ Folio 280 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁴ Folios 283 a 286 del Consejo de Estado.

¹⁵ Índices 7 a 14 de SAMAI.

¹⁶ Índice 6 de SAMAI.

¹⁷ Mediante providencia que obra a índice 21 de SAMAI.

¹⁸ Índice 27 de SAMAI.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

lugar, se les concedió a las partes un término de 10 días para que presentaran sus alegaciones finales.

5.5.1. La Armada Nacional indicó que el Tribunal liquidó los perjuicios con base en el material probatorio que obraba en el expediente¹⁹.

5.5.2. El Ministerio Público argumentó que el fallo de segunda instancia desconoció el criterio de unificación invocado por los actores, en el cual se dispuso que la alteración a las condiciones de existencia era un perjuicio distinto al daño moral, que hacía parte de las llamadas afectaciones a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos. Agregó que como ya había transcurrido “*un excesivo (...) tiempo*” desde que ocurrieron los hechos objeto de controversia, la reparación inmaterial era “*irrelevante*”, por lo que debían adoptarse medidas de carácter pecuniario²⁰.

Mediante memoriales del 10 y 21 de septiembre de 2021²¹, el Tribunal Administrativo de Sucre allegó la totalidad del expediente²².

II. CONSIDERACIONES

1. Régimen aplicable

Al *sub judice* le resultan aplicables las normas procesales vigentes para la fecha de presentación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia -11 de septiembre de 2019²³-, las cuales corresponden a las contenidas en la Ley 1437 de 2011²⁴, en concordancia con las disposiciones del C.G.P. máxime cuando el mecanismo procesal de la referencia fue establecido en nuestro ordenamiento con la primera normativa citada.

¹⁹ Índice 31 de SAMAI.

²⁰ Índice 32 de SAMAI.

²¹ Índices 34 y 35 de SAMAI.

²² El expediente ingresó al despacho de la magistrada ponente para dictar sentencia el 23 de agosto de 2021. Según informe secretarial que obra a índice 33 de SAMAI.

²³ Folio 201 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁴ Adicionalmente, la Sala precisa que la Ley 1437 de 2011 fue modificada por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 y, en virtud de su artículo 86 *ejusdem*, la nueva normativa es aplicable a este asunto, salvo en materia de competencias y en lo relacionado con los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas -*incluida la de carácter pericial*-, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, que se regirán por las leyes vigentes para ese momento.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

2. Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto de conformidad con el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011²⁵.

Además, el Acuerdo 80 de 2019 *-reglamento del Consejo de Estado-* dispuso que las Secciones, en atención a su especialidad, tramitarán y decidirán los recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia, por ende, a esta Sala le corresponde resolver sobre el asunto de la referencia²⁶.

3. Procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, según los artículos 257 y 258 de la Ley 1437 de 2011, procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, *“tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011”*²⁷, siempre que tales providencias *“contraríe[n] o se oponga[n] a una sentencia de unificación del Consejo de Estado”*²⁸.

De conformidad con el artículo 270 *ejusdem*, las sentencias de unificación corresponden a las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las dictadas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009²⁹.

²⁵ Artículo 259. Competencia. Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación.

²⁶ Artículo 14. Otros asuntos asignados a las secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para: **1. Tramitar y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia** (...) (se destaca).

²⁷ Artículo 257 de la Ley 1437 de 2011.

²⁸ Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada *contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado*.

²⁹ Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. (Artículo modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021) Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

En lo relacionado con las sentencias expedidas al amparo del Decreto 01 de 1984, se precisa que tal normativa no estableció qué tipo de providencias deben ser catalogadas como fallos de unificación; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado como tales aquellas decisiones en las que el Consejo de Estado adoptó una postura interpretativa frente a un punto de derecho³⁰.

Además del supuesto desconocimiento de una sentencia de unificación, se requiere que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los montos establecidos en el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, que para el caso de los procesos de reparación directa es de 450 smmlv.

De otro lado, según el parágrafo del artículo 260 de la Ley 1437 de 2011³¹, “*no podrá interponer el recurso quien no apeló la sentencia de primer grado ni adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella*”.

En el *sub lite*, la Sala encuentra acreditados tales presupuestos, por las siguientes razones:

La parte recurrente invocó la sentencia proferida el 28 de agosto de 2014 por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, expediente 05001-23-25-000-1999-01063-01 (32988), C.P. Ramiro Pazos Guerrero, a través de la cual se unificó la jurisprudencia en torno a la tasación de la indemnización de perjuicios morales y a las afectaciones a los bienes o derechos constitucional y convencionalmente amparados, como se explicará más adelante.

La condena impuesta en segunda instancia asciende a 395 smmlv por concepto de perjuicios morales y \$80'741.870³² por lucro cesante, por lo que la sumatoria de ambas cifras arroja un equivalente de 492,5 smmlv, por tal razón, el recurso cumple con la cuantía requerida para tal fin.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 16 de agosto de 2013, C.P: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, exp: 2012-00532. Reiterado por la Sección Tercera, Subsección A, auto de 23 de agosto de 2021, exp: 67.205.

³¹ Artículo 260. Legitimación. *Se encuentran legitimados para interponer el recurso cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia, quienes deberán actuar por medio de apoderado a quien se haya otorgado poder suficiente; sin embargo, no se requiere otorgamiento de nuevo poder.*

Parágrafo. No podrá interponer el recurso quien no apeló la sentencia de primer grado ni adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella.

³² Lo que corresponde a 97,5 smlmv, al dividir dicho valor por el salario mínimo legal mensual vigente para el 2019, es decir, \$828.116.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

A su vez, se acreditó que la sentencia de primera instancia fue objeto de recurso de apelación por la parte actora, por lo que el *ad quem* revocó el fallo denegatorio dictado por el Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Sincelejo y, en su lugar, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda de reparación directa.

4. Oportunidad para la presentación del recurso

En virtud del artículo 261 de la Ley 1437 de 2011 *–en los términos en los que se encontraba vigente para cuando se interpuso el recurso extraordinario–*, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debía interponerse, a más tardar, dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria de la providencia proferida por el correspondiente Tribunal Administrativo.

La citada disposición fue modificada por el artículo 72 de la Ley 2080 de 2021, modificación que no es aplicable al *sub lite* porque entró a regir después de la presentación del recurso extraordinario *–septiembre de 2019–*.

La sentencia de segunda instancia fue notificada por correo electrónico el 30 de agosto de 2019³³ y quedó ejecutoriada³⁴ el 4 de septiembre siguiente³⁵; así la parte interesada tenía hasta el 11 de septiembre de la misma anualidad³⁶ para interponer el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y como procedió de conformidad en tal fecha³⁷, se concluye que actuó dentro de los términos de ley.

5. Sentencia de unificación que habría sido desconocida por el Tribunal Administrativo de Sucre

Como se explicó, la parte demandante considera que el Tribunal Administrativo de Sucre, al proferir la sentencia del 23 de agosto de 2019, desconoció la sentencia dictada el 28 de agosto de 2014 por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, expediente 05001-23-25-000-1999-01063-01 (32988), C.P. Ramiro Pazos Guerrero, a través de la cual se unificó la jurisprudencia en relación con los siguientes puntos:

³³ Folios 815 a 819 del cuaderno del Consejo de Estado.

³⁴ El 31 de agosto y 1° de septiembre de 2019, fueron sábado y domingo, respectivamente.

³⁵ De acuerdo con el artículo 302 del CGP, las providencias quedan ejecutoriadas, entre otros eventos, tres días después de su notificación cuando contra ellas no proceden recursos *-como en el presente asunto-*.

³⁶ El 7 y 8 de septiembre de 2019, fueron sábado y domingo, respectivamente.

³⁷ Folio 201 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

i) la excepción a los topes indemnizatorios de los perjuicios morales en casos en los que el daño antijurídico imputable al Estado tiene origen en graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y ii) en materia de reparación integral de perjuicios inmateriales por vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados³⁸.

En cuanto al primer punto, la Sala precisó que en casos excepcionales, como los de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, se podrá otorgar una indemnización mayor a la señalada en las sentencias de unificación de 28 de agosto de 2014³⁹, dictadas en los expedientes 66001-23-31-000-2001-00731-01 (26251) y 73001-23-31-000-2001-00418-01 (27709) y en las que se fijó el tope indemnizatorio en materia de reparación de perjuicios morales hasta 100 smlmv en casos de muerte, de acuerdo con la relación afectiva y el grado de consanguinidad con la víctima directa.

Tal decisión se motivará con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente y, en todo caso, el total de la indemnización no podrá superar el triple de los montos indemnizatorios fijados en las providencias referidas, criterio al que deberá acudirse incluso en aquellos casos en los que se endilgue responsabilidad al Estado por desplazamiento forzado, por cuanto no se trata de una situación en la que se hayan unificado criterios sobre ese aspecto en particular.

En relación con el segundo supuesto, la Sala reiteró el criterio adoptado en las sentencias de 14 de septiembre de 2011⁴⁰, expedientes 05001-23-25-000-1994-00020-01 (19031) y 05001-23-31-000-2007-00139-01 (38222), en el sentido de concluir que los perjuicios pedidos bajo los conceptos de “daño a la vida en relación” o “alteración grave a las condiciones de existencia” se enmarcan en la categoría de “afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados”, además de todos los perjuicios inmateriales que no se subsuman dentro de los morales y el daño a la salud.

Según el fallo de unificación, el daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, como categoría independiente de los perjuicios

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, exp. 32.988.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencias de unificación jurisprudencial del 28 de agosto del 2014, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, exp: 26.251 y C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, exp: 27.709.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencias de 14 de septiembre de 2011, C.P. Enrique Gil Botero, exp: 19.031 y 38.222.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

materiales, morales o el daño a la salud, tiene como propósito “reprobar las relevantes **violaciones a los derechos humanos** y concretar las medidas de garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional” (se destaca).

La categoría citada se caracteriza por lo siguiente⁴¹:

- i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas, por ende, al examinar su reconocimiento, el juez se remitirá a los derechos reconocidos tanto en la Constitución Política como en los Tratados Internacionales, a través de figuras de integración normativa como el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad; además, hará uso de otros instrumentos de derecho internacional⁴² que, aunque no tienen carácter estrictamente vinculante, sirven como “*criterio[s] auxiliar[es] de interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos*”⁴³.
- ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, cuya concreción debe acreditarse en cada situación particular.

⁴¹ En sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, la Sección Tercera precisó las características de esta tipología de daño, así: *i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial.*

ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales.

iii) Es un daño autónomo: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular.

iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

⁴² En la sentencia de unificación invocada, se destacaron los siguientes: *Entre ellos, el conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; los Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de los delitos y de abuso de poder; y la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.*

⁴³ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-872 de 30 de septiembre de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, exp: D-4537.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

iii) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo con el grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

Para efectos de reparar la categoría analizada, en el fallo de unificación se fijaron las siguientes reglas⁴⁴:

i) El objetivo de reparar este daño es el de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos, como consecuencia, la reparación está orientada a que desaparezcan las causas originarias del

⁴⁴ En sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, la Sección determinó la forma de reparar ese tipo de daño: 15.4.2. *La reparación del referido daño abarca los siguientes aspectos: i) El objetivo de reparar este daño es el de restablecer plenamente a la víctima en el ejercicio de sus derechos. La reparación de la víctima está orientada a: (a) restaurar plenamente los bienes o derechos constitucionales y convencionales, de manera individual y colectiva; (b) lograr no solo que desaparezcan las causas originarias de la lesividad, sino también que la víctima, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas, pueda volver a disfrutar de sus derechos, en lo posible en similares condiciones en las que estuvo antes de que ocurriera el daño; (c) propender para que en el futuro la vulneración o afectación a bienes o derechos constitucionales y convencionales no tengan lugar; y (d) buscar la realización efectiva de la igualdad sustancial.*

ii) *La reparación del daño es dispositiva: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de oficio, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia.*

iii) *La legitimación de las víctimas del daño: se reconoce a la víctima directa de la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza", en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos.*

iv) *Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado.*

v) *Es un daño que requiere de un presupuesto de declaración: debe existir una expresa declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales imputables al mismo, y se deben justificar y especificar las medidas de reparación integral adecuadas y pertinentes al caso, de tal manera que el Estado ejecute el debitum iuris. Las medidas de reparación integral operarán teniendo en cuenta la relevancia del caso y la gravedad de los hechos, todo con el propósito de restablecer la dignidad de las víctimas, reprobando las relevantes violaciones a los derechos humanos y concretando las medidas de garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.*

vi) *Es un daño frente al cual se confirme el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, sin desconocer que las indemnizaciones que tradicionalmente han venido siendo reconocidas impactan directa o indirectamente en los derechos de las víctimas; sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas.*



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

daño, a que en lo posible la víctima directa disfrute sus derechos en condiciones similares y a que en el futuro no se repita dicha vulneración.

ii) Las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte o de oficio, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia.

iii) Se reconoce a favor de la víctima directa de la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º grado de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza".

iv) Se repara principalmente mediante medidas no pecuniarias; empero, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sea suficiente, pertinente, oportuna o posible podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, hasta por 100 smlmv. Ese *quantum* deberá motivarse por la autoridad judicial competente y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado.

v) Debe existir una expresa declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales que le sean imputables, por cuanto su propósito es el de reprobando las relevantes violaciones a los derechos humanos y concretar las medidas para efectivizar las garantías de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional.

vi) Es un daño frente al cual se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas distintas de las que tradicionalmente se han adoptado frente a otro tipo de vulneraciones, con el fin de reparar plenamente a las víctimas.

Además, en la sentencia de unificación invocada por la parte recurrente, se destacó que el operador judicial deberá verificar que, en efecto, se trate de un daño antijurídico que encaje en esa tipología y, en caso de adoptarse medidas



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

pecuniarias, ellas no estén inmersas en los perjuicios materiales o inmateriales ya reconocidos⁴⁵.

6. Análisis de fondo del recurso interpuesto

De conformidad con los cargos planteados por la parte recurrente, la Sección determinará si el *ad quem* desconoció la sentencia de unificación citada **i)** al tasar la indemnización por concepto de perjuicios morales a favor de cada actor y **ii)** al negar lo pedido por concepto de “*alteración a las condiciones de existencia*”.

6.1. Decisión respecto de la tasación de la indemnización por concepto de perjuicios morales

El Tribunal Administrativo de Sucre, en el fallo cuestionado, declaró la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional – Policía Nacional por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los accionantes, el cual habría sido consecuencia de los hechos ocurridos el 17 de enero de 2001, fecha en la cual al corregimiento de Chengue del municipio de Ovejas arribaron las Autodefensas Unidas de Colombia y masacraron indiscriminadamente a varias personas.

El Tribunal concluyó que, de conformidad con el material probatorio, las accionadas conocían la presencia de grupos al margen de la ley en la zona, sumado a ello, mediante informes de inteligencia se les advirtió sobre un posible ataque, debido a la grave situación de orden público que se vivió en los Montes de María; empero, la fuerza pública no actuó de forma oportuna y eficiente.

Además, a pesar del desplazamiento forzado “*surgido por tales actos de barbarie*”⁴⁶, la parte demandada no adoptó medidas tendientes a restablecer el orden y procurar el regreso de los demandantes y los demás habitantes del corregimiento.

Al resolver sobre la indemnización de perjuicios, el Tribunal estableció que los actores solicitaron la indemnización de perjuicios morales con base en el “*miedo, terror, angustia zozobra*” causado por las amenazas y persecución del grupo armado, razón

⁴⁵ 15.4.3. En aras de evitar una doble reparación, el juez deberá verificar *ex ante*: (a) que se trate de una vulneración o afectación relevante de un bien o derecho constitucional o convencional; (b) que sea antijurídica; (c) que en caso de ordenarse una indemnización excepcional, no esté comprendida dentro de los perjuicios materiales e inmateriales ya reconocidos, y (d) que las medidas de reparación sean correlativas, oportunas, pertinentes y adecuadas al daño generado.

⁴⁶ Folio 153 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

por la cual reconoció a cada actor 20 smlmv y 15 smlmv para los menores de edad, para lo cual indicó que tal perjuicio se presumía por el “*solo hecho del desplazamiento forzado*”⁴⁷ e invocó la sentencia dictada por esta Corporación el 31 de agosto de 2017, en el expediente 13001-23-31-000-2001-01492-01(41187)⁴⁸.

A través del recurso extraordinario de la referencia, la parte recurrente cuestionó los montos enunciados, porque la “*masacre de Chengue*” se trató de una grave violación de los derechos humanos y, según la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2014, a cada uno de los demandantes les correspondería un monto superior a 100 smlmv; sin embargo, el Tribunal “*otorgó (...) una suma inferior e irrisoria*”⁴⁹.

Al respecto, la Sala precisa que el Tribunal en el proceso analizado declaró la responsabilidad del Estado por el desplazamiento del que fueron víctimas los demandantes, de ahí que el análisis para establecer si se desconoció o no la sentencia de unificación deba efectuarse a partir de las particularidades que rodearon dicha situación, de conformidad con el material probatorio.

En la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado se admitió que en los casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario es posible reconocer hasta 300 smlmv por perjuicios morales, siempre que se cumplan determinados requisitos, los que en el *sub lite* no se encuentran configurados por las siguientes razones:

El Tribunal concluyó que la inclusión de los accionantes en el Registro Único de Víctimas y certificaciones expedidas por las respectivas entidades permitía establecer que el desplazamiento de los demandantes ocurrió como consecuencia de los actos violentos de 17 de enero de 2001.

No obstante, no se aportaron elementos por medio de los cuales se pudiera determinar el período por el cual se prolongó el desplazamiento forzado de los accionantes.

⁴⁷ Folio 152 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 31 de agosto de 2017, C.P: Ramiro Pazos Guerrero, exp: 41.187.

⁴⁹ Folio 249 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Además, el *a quo* indicó que algunos testigos señalaron haber regresado a Chengue⁵⁰, por lo que no se demostró si a los demandantes no les fue dable retornar a ese corregimiento por razones de seguridad o ello se debió a una decisión personal.

Por otra parte, si bien el *a quo* consideró que el hecho dañoso ocurrió a causa de la omisión en la que incurrieron las demandadas, lo cierto es que no se acreditaron las circunstancias particulares en las que la parte actora se vio obligada a desplazarse forzosamente de su residencia.

La Sala reitera que el Tribunal, ante la falta de material probatorio respecto del padecimiento moral, hizo uso de la presunción fijada de forma pacífica por esta Corporación frente a ese tipo de perjuicios en casos de desplazamiento forzado, por lo que el *a quo*, con base en la sana crítica y el *arbitrio iuris*, tasó la suma que consideraba pertinente para cada uno de los demandantes.

Adicionalmente, la Sección observa que, después de proferido el fallo de unificación analizado, el Consejo de Estado ha dictado providencias en las que, si bien se declaró la responsabilidad estatal por desplazamiento forzado, lo cierto es que se otorgaron diferentes sumas por concepto de perjuicios morales en ejercicio de la discrecionalidad del juez.

A manera de ilustración, se destacan las siguientes sentencias:

Fecha	Síntesis de la situación fáctica	Indemnización de perjuicios morales reconocida en smlmv
25 de julio de 2019 ⁵¹	El 25 de marzo de 2007, en la vereda Ojos Claros del municipio de Remedios-Antioquia, el señor José Yadir Mosquera Rojas fue víctima de detención arbitraria por parte del Ejército Nacional, luego de lo cual logró escapar, pero se habría visto obligado a desplazarse junto con su familia.	Se reconocieron 25 smlmv para cada uno de los demandantes.
30 de noviembre de 2017 ⁵²	El señor Sixto Amadeo Narvárez Díaz era informante de la Policía Nacional y, en esa condición, en 2001, le suministró información a la demandada acerca de la ubicación de algunos laboratorios de procesamiento de cocaína.	Se otorgaron 50 smlmv para cada actor.

⁵⁰ Testimonio del señor Edwin Alejandro Pérez Oviedo, quien hizo un relato de los hechos violentos ocurridos en el Corregimiento de Chengue y que a raíz de los cuales, dijo, fue víctima de desplazamiento forzado, a su vez, declaró que actualmente vive en el Corregimiento de Chengue y manifestó conocer a los demandantes, pues, residían en dicha población. Folio 149 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 25 de julio de 2019, exp: 50.364.

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 30 de noviembre de 2017, C.P: Ramiro Pazos Guerrero, exp: 47.370.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

	No obstante, en retaliación de esos hechos, los demandantes recibieron amenazas por parte de las FARC, las que provocaron su desplazamiento forzado.	
12 de julio de 2017 ⁵³	<p>El 29 de abril del 2002, miembros de la Tercera Brigada del Ejército Nacional allanaron la vivienda del señor Gustavo Navarro Ramírez, quien fue capturado y señalado por los militares como guerrillero de las FARC.</p> <p>El 1° de mayo del 2002, la Fiscalía General de la Nación ordenó la libertad del señor Navarro, por haber sido capturado de manera ilegal. La parte actora le imputó al Ejército Nacional el daño consistente en la privación de la libertad, así como los perjuicios causados por la publicación de la captura en los medios de comunicación y el desplazamiento forzado que sufrió el señor Navarro Ramírez y su familia.</p>	Se condenó al pago de 100 smlmv a favor de la víctima directa.

En virtud de todo lo anterior, es claro que la sola conducta del desplazamiento forzado no impone que los perjuicios morales deban tasarse automáticamente en un monto superior a los 100 smlmv, porque ello está condicionado a que en el proceso se demuestre un daño moral más gravoso e intenso, lo cual no ocurrió en este caso, por lo que el Tribunal Administrativo de Sucre, en ejercicio de su autonomía, tasó las sumas que estimó conveniente para los actores.

Como consecuencia, el hecho de que no se conceda una suma mayor a la citada en los casos en los que se condene al Estado por desplazamiento forzado no se traduce en el automático desconocimiento o falta de aplicación de la sentencia de unificación invocada por la recurrente.

La aplicación del criterio de unificación dependerá de las particularidades de cada asunto, por ende, será la autoridad judicial encargada quien determinará, con base en el material probatorio que obre en el expediente, la suma correspondiente, lo cual, en todo caso, deberá motivarse por el juez⁵⁴.

La prosperidad del mecanismo extraordinario ejercido por la parte actora está supeditada a que el fallo recurrido contraríe una sentencia de unificación del Consejo de Estado, sin que ello implique una tercera instancia en la que se pueda reabrir el debate probatorio o entrar a determinar si la valoración de las instancias, en sus aspectos fácticos, probatorios y/o jurídicos, fueron válidos⁵⁵.

Como consecuencia, el cargo propuesto por la parte recurrente no prospera.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de julio de 2017, C.P: Jaime Enrique Rodríguez Navas, exp: 43.637.

⁵⁴ Al respecto, consultar: Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, sentencia T-147 de 21 de mayo de 2020, M.P: Alejandro Linares Cantillo, exp: T-7.372.401.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 22 de agosto de 2019, exp: 63.405, entre muchas otras decisiones.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

6.2. Decisión respecto de la denegatoria por concepto de “alteración a las condiciones de existencia”

El Tribunal Administrativo de Sucre concluyó que lo solicitado por concepto de “alteración a las condiciones de existencia” tenía como fundamento los traumas afectivos y el sentimiento de desarraigo generado por el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los accionantes, situación que originó en ellos sentimientos de pérdida total de sus referencias e incertidumbre sobre su futuro, aspecto que tuvo en cuenta al liquidar los perjuicios morales, de ahí que no resultara procedente el reconocimiento de indemnizaciones adicionales por el mismo supuesto.

La parte recurrente sostuvo que, de conformidad con el fallo de unificación invocado, el perjuicio negado en segunda instancia pasó a ser parte de las denominadas afectaciones a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, el cual es un daño autónomo e independiente y, por ende, en el *sub lite* se debió conceder a cada uno de los demandantes 100 smlmv por tal concepto.

Como se explicó en procedencia, los perjuicios pedidos bajo los conceptos de “daño a la vida en relación” o “alteración grave a las condiciones de existencia” se enmarcan en la categoría de “afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados”, tal y como lo señaló la parte recurrente.

La Sección advierte que el reconocimiento de las afectaciones a bienes o derechos constitucional y convencionalmente protegidos implica la configuración de varios supuestos, entre ellos, que debe existir una expresa declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales que le sean imputables, sumado a ello, dicha vulneración debe estar plenamente acreditada en el correspondiente proceso.

Como consecuencia, será la autoridad judicial competente la que, al analizar las pruebas que obren en cada proceso, decidirá si el daño por el cual se ejerció el derecho de acción fue de tal impacto y magnitud que generó un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucional y convencionalmente protegidos, por lo que incluso el juez, en caso de advertir un menoscabo de este tipo, podrá, de forma oficiosa, tomar las medidas que considere pertinentes.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Además, en el criterio de unificación mencionado se determinó que debe tratarse de vulneraciones relevantes, por lo que, se reitera, su reconocimiento dependerá de los elementos probatorios y el valor que la autoridad judicial les otorgue, por lo que no es cualquier contingencia la que pueda enmarcarse en esa tipología de daño, sino aquellas que el operador judicial concluya que deban repararse bajo ese concepto⁵⁶.

El Tribunal valoró las particularidades del caso y los elementos probatorios que obraban en el expediente, con base en lo cual concluyó que no se probó alguna vulneración diferente de las ya reconocidas bajo el concepto de daño moral, por lo que observó los lineamientos definidos en la sentencia de 28 de agosto de 2014, en los cuales se estableció que el operador judicial verificará que, en efecto, se trate de un daño antijurídico que encaje en esa tipología y, en caso de adoptarse medidas pecuniarias, ella no esté inmersa en los perjuicios materiales o inmateriales ya reconocidos⁵⁷.

La Sala reitera que el reconocimiento de ese tipo de perjuicio dependerá de la valoración probatoria efectuada en cada caso, de acuerdo con el *arbitrio iuris* y la sana crítica.

Así las cosas, se insiste, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no constituye una instancia adicional, a través de la cual resulte procedente imponer una interpretación de las normas aplicables al asunto debatido en el proceso ordinario, ni tampoco para que se especifique una determinada valoración

⁵⁶ Los razonamientos que se acaban de traer a colación, reiteran que **no es cualquier contingencia o incomodidad el que puede enmarcarse en la categoría de daños a bienes constitucionales**, pues un discurso en ese sentido, sólo conduciría a trivializar esta conquista jurídica y conceptual. El derecho fundamental afectado debe comprometer directamente la dignidad humana del damnificado y además, **el menoscabo debe estar plenamente demostrado, todo ello con el fin de evitar una doble indemnización, por lo que además es necesario que el Juez verifique que la afectación no se encuentra ya subsumida en alguno de las restantes daños extra patrimoniales** (se destaca). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 20 de octubre de 2014, C.P: Enrique Gil Botero, exp: 29.979.

⁵⁷ La Subsección A en sentencia de 21 de mayo de 2021, C.P: María Adriana Marín, exp: 48.254, indicó: *En el presente asunto, no obra ninguna prueba que ofrezca información relacionada con el alegado “daño a la vida de relación” que se le pudo ocasionar a la referida demandante por la muerte del señor Vergara Rhenals, pues los testimonios que reposan en el plenario **demonstraron el estado de aflicción por el cual atravesaron los actores, situación que se encuadra propiamente en el perjuicio moral ya valorado, por lo que la Sala no efectuará reconocimiento alguno por dicho concepto*** (se destaca).

Así mismo, pueden consultarse las sentencias dictadas por las Subsecciones B y C del 30 de noviembre de 2017 (C.P: Ramiro Pazos Guerrero, exp: 47.370) y 12 de julio de 2017 (C.P: Jaime Enrique Rodríguez Navas, exp: 43.637, respectivamente, entre muchas otras.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

probatoria, a efectos de que esta Corporación coincida con el raciocinio de las partes.

En conclusión, no se demostró el desconocimiento de la sentencia de unificación invocada y, como consecuencia, la Sección desestimaré el recurso extraordinario de la referencia.

7. Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 267 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del C.G.P., procede la condena en costas a cargo de la parte recurrente cuando se desestime el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y en la medida en que se acredite su causación.

Por lo anterior, en el *sub lite* se condenará a los señores Dilia Rosa Velilla Wilchez, Neider Luis Barreto Parra, Luis Miguel Barreto Velilla, Angy Carolina Barreto Velilla, Herly Marina Barreto Velilla, Enalba Judith Villegas de Ávila, Rosa María Villegas de Ávila, Roberto Enrique Villegas de Ávila, Fredy Alberto Peluffo Martínez, José Alfredo Peluffo Martínez, Filiberto Mendoza Oviedo, Cristian Camilo Mendoza Pérez, Héctor Manuel Sequea, Usyaris Candelaria Imitola Blanco, Andrés Eduardo Sequea Imitola, Adairson Alberto Sequea Imitola, Aura María Arrieta Cárdenas, Luis Adolfo Canole Pérez, Cenelis Paola Fernández Cerra, Claudia Patricia Díaz Rivero, Wilson Rafael Canole Arrieta y Esteban Luis Canole Díaz, quienes pagarán⁵⁸ las costas que se hubieren causado, por tanto, cada uno de ellos responderá por su correspondiente cuota y sin que haya solidaridad entre ellos para el pago⁵⁹.

La condena en costas, según el artículo 361 *ejusdem*, comprende la totalidad de las expensas y gastos causados durante el trámite de la controversia, incluidas las

⁵⁸ El numeral 6 del artículo 365 del CGP señala: *Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

(...) 6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos (...).

⁵⁹ Al respecto, la doctrina ha manifestado lo siguiente: *Una parte puede estar integrada por diferentes personas. De ahí que cuando se impone condena en costas a dos o más litigantes, deberá hacerse “en proporción a su interés en el proceso” y el juez tendrá que exponer las razones por las cuales considera que hay diversidad en cuanto a su magnitud económica se refiere. Si el juez guarda silencio, como sucederá en la mayoría de los casos, se entiende que la condena se impone en partes iguales a los litigantes; **por tanto, cada uno de ellos responderá por su cuota-parte y sin que haya solidaridad entre ellos para el pago, por cuanto la ley no lo establece** (se destaca). LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Código General del Proceso – Parte General, Dupré Editores, segunda edición, página 1080.*



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

agencias en derecho, las cuales, tratándose de recursos extraordinarios, se fijan de conformidad con los parámetros y tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo No. PSAA16-10554⁶⁰ de 2016⁶¹.

La fijación de agencias en derecho no se ve afectada en el evento en el que la parte haya litigado a nombre propio, sin apoderado, pues, incluso, en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de agencias para retribuir su actuación, tal como se señala en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP⁶².

Por lo anterior, si la parte actuó a nombre propio y tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado que la representara, igual razonamiento debe aplicarse cuando se trata de una entidad pública que actúa a través de un apoderado que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos adicionales a su salario no enerva la causación de las agencias en derecho como parte de la condena en costas.

En este caso se encuentra acreditada la gestión de la apoderada de la Armada Nacional frente a la interposición del recurso extraordinario de la referencia, pues intervino cuando se le corrió traslado de la impugnación, aunado a ello, presentó alegatos de conclusión ante esta Corporación, por lo que dicha gestión se estima suficiente para que se disponga la fijación de agencias en derecho.

Respecto de la Policía Nacional, la Sala advierte que desde la primera instancia del proceso de reparación directa ha estado representada por un apoderado, incluso durante el presente trámite y, por ende, ha tenido que realizar funciones de vigilancia del proceso con ocasión del recurso extraordinario presentado por los accionantes⁶³.

⁶⁰ El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se presentó el 11 de septiembre de 2019. El Acuerdo 10554 de 2016 se encontraba vigente para ese momento.

⁶¹ El cual dispuso que en los “*recursos extraordinarios*”, las agencias en derecho deben fijarse entre 1 y 20 smlmv, según lo establecido en el artículo 5.9. del referido acuerdo.

⁶² A cuyo tenor: 3. *La liquidación incluirá (...) las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.*

(...) 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

⁶³ Sobre la fijación de agencias en derecho por la vigilancia del proceso, ver, entre otras, las siguientes providencias dictadas por la Sección Tercera, Subsección A: i) auto de 30 de julio de 2021, exp: 66.941; ii) auto de 9 de abril de 2021, C.P: María Adriana Marín, exp: 64.150 y iii) auto de 19 de marzo de 2021, C.P: José Roberto SÁCHICA Méndez, exp: 65.193.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Con base en lo anterior, se fijan las agencias en derecho en tres (3) smlmv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, a cargo de la parte recurrente, suma que se reconocerá en favor de la Armada Nacional y la Policía Nacional en partes iguales.

De acuerdo con el artículo 366 del CGP, las costas serán liquidadas por la secretaría del juzgado de primera instancia, a partir de las sumas definidas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DESESTIMAR el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia dictada el 23 de agosto de 2019 por el Tribunal Administrativo de Sucre.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a las personas que conforman la parte recurrente⁶⁴, quienes pagaran las costas que se hubieren causado; por tanto, cada uno de ellos responderá por su correspondiente cuota y sin que haya solidaridad entre ellos para el pago. Las costas serán liquidadas por la secretaría del juzgado de primera instancia, de conformidad con el artículo 366 del CGP.

Por concepto de agencias en derecho se fija el monto equivalente a tres (3) smlmv a la fecha de ejecutoria de esta providencia, a cargo de la parte recurrente y a favor de la Armada Nacional y la Policía Nacional, dividida en partes iguales.

⁶⁴ En concreto, los señores Dilia Rosa Velilla Wilchez, Neider Luis Barreto Parra, Luis Miguel Barreto Velilla, Angy Carolina Barreto Velilla, Herly Marina Barreto Velilla, Enalba Judith Villegas de Ávila, Rosa María Villegas de Ávila, Roberto Enrique Villegas de Ávila, Fredy Alberto Peluffo Martínez, José Alfredo Peluffo Martínez, Filiberto Mendoza Oviedo, Cristian Camilo Mendoza Pérez, Héctor Manuel Sequea, Usyaris Candelaria Imitola Blanco, Andrés Eduardo Sequea Imitola, Adairson Alberto Sequea Imitola, Aura María Arrieta Cárdenas, Luis Adolfo Canole Pérez, Cenelis Paola Fernández Cerra, Claudia Patricia Díaz Rivero, Wilson Rafael Canole Arrieta y Esteban Luis Canole Díaz.



Radicación: 11001-03-26-000-2020-00024-00
No. Interno: 65.737
Actor: Dina Rosa Velilla Wilches y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros
Referencia: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Sincelejo y **COMUNICAR** lo decidido al Tribunal Administrativo de Sucre.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
con salvamento parcial

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ALBERTO MONTAÑA PLATA
ausente con permiso

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
ausente con permiso

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

