

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Cuarta de Revisión

SENTENCIA T-452 DE 2025

Referencia: Expedientes T-10.662.574 y T-10.664.177 AC

Asunto: Acciones de tutela presentadas por Juana y otros en contra del Juzgado Octavo Administrativo de Barranquilla y la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico; y Gabriela y otros en contra del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Magistrado ponente:
Vladimir Fernández Andrade

Aclaración. En vista de que en los expedientes de referencia se involucran menores de edad, en aras de preservar su derecho a la intimidad y conforme a la Circular Interna No. 10 de 2022 de la Corte Constitucional, la Corporación emitirá dos versiones de esta providencia. Una, en la que se anonimizarán los nombres de los accionantes y será la versión que se dispondrá para el público; y otra, que contendrá los datos reales, la cual formará parte del expediente para conocimiento exclusivo de las partes.

Síntesis. Los accionantes, en los expedientes T-10.662.574 y T-10.664.177, solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por el Juzgado Octavo Administrativo de Barranquilla y la Sala de Decisión Oral “C” del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico en el primer caso, y por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el segundo asunto. En primera instancia, las secciones Quinta y Primera del Consejo de Estado, respectivamente, declararon la improcedencia de las acciones de tutela, toda vez que no se cumplía el requisito general de relevancia constitucional. En segunda instancia, las subsecciones C y A de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmaron las decisiones.

La Sala encontró que los tribunales accionados vulneraron los derechos alegados. Para llegar a esa conclusión, la Corte abordó el caso desde dos perspectivas. En primer lugar, determinó que los tribunales accionados desconocieron el precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación de responsabilidad estatal por daño especial, pues no analizaron los presupuestos para la aplicación o inaplicación de esta figura, frente a los hechos acreditados en ambos casos, conforme lo ha hecho el Consejo de Estado cuando ha abordado circunstancias fácticas similares. En segundo lugar, determinó que las autoridades judiciales accionadas no atendieron lo solicitado por las partes demandantes, en cuanto al estudio y eventual aplicación del título de imputación de daño especial, pues ambas providencias omitieron pronunciarse de fondo al respecto.

Como remedio, la Corte tomó tres decisiones. Primero, revocó los fallos de tutela proferidos por las subsecciones C y A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, y amparó los derechos a la igualdad, debido proceso y administración de justicia de los accionantes. Segundo, dejó sin efectos los fallos del Tribunal Administrativo del Atlántico y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Tercero, ordenó a los tribunales accionados dictar una decisión de reemplazo en la que se pronuncien de fondo sobre el precedente del título de imputación de daño especial del Consejo de Estado y el principio de congruencia, conforme a las consideraciones de esta sentencia.

Bogotá, D. C., cuatro (4) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Miguel Polo Rosero y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente sentencia, con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes del expediente T-10.662.574

1. El 18 de diciembre de 2018, se presentó un enfrentamiento con armas de fuego por parte de dos miembros de la Policía Nacional y dos presuntos delincuentes en flagrancia, aproximadamente a las 9:15 p.m. en el barrio Calatrava, de la ciudad de Barranquilla (Atlántico)¹.

2. El señor Samir, quien se encontraba en la terraza de su casa, decidió resguardarse al interior del inmueble; sin embargo, fue alcanzado por un proyectil².

¹ Expediente digital, archivo “6ED_PRUEBA_31_5_202415_4(.pdf) NroActua 2-Otros”, pp. 8-9.

² Ibid.

3. Los familiares del señor Samir lo llevaron al centro de salud Mártires I.P.S. para que le prestaran atención. Sin embargo, llegó sin signos vitales³.

4. El informe pericial indicó que la muerte del señor Samir había sido provocada por una única “herida por proyectil de arma de fuego de carga única localizada en el abdomen”⁴.

5. El 17 de diciembre de 2020, los señores Juana (esposa del fallecido) y otros⁵, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, con el fin de obtener la indemnización por los daños causados por la muerte del señor Samir⁶.

6. Los demandantes indicaron que la Policía Nacional era responsable por la muerte del señor Samir, de acuerdo con el título de imputación daño especial. Argumentaron que si bien la Policía se encontraba dentro del actuar legítimo de sus funciones, en dicho operativo se causó un daño a un tercero, ajeno al mismo enfrentamiento, por lo que “debe entonces éste tercero ser resarcido por la administración, pues ha existido un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas y con base en el criterio de equidad y solidaridad, debe ser reparado”⁷. En consecuencia, solicitaron que la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional fuera declarada patrimonial y extracontractualmente responsable por la muerte del señor Samir y que, en consecuencia, se le ordenara el pago del lucro cesante, perjuicios morales y costas.

7. El 8 de agosto de 2023, el Juzgado 008 Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla negó las pretensiones de la demanda⁸. Para resolver el caso concreto, el juez de la causa expuso un acápite sobre el régimen de responsabilidad extracontractual del Estado, las pruebas y testimonios que obraban en el expediente y el estudio del caso bajo el título de imputación de falla en el servicio⁹. Como resultado de lo anterior, el despacho concluyó que, aunque se encontraba acreditado que el señor Samir falleció a causa de un impacto de arma de fuego, el acervo probatorio (en particular, el informe investigador de laboratorio FPJ 13) no logró demostrar que el daño hubiera sido ocasionado por una de las armas de dotación de la Policía Nacional. En consecuencia, el despacho concluyó que “la lesión fue causada por culpa de un tercero, [...] ya que no se demostró en esta instancia el nexo de causalidad entre el hecho y el daño derivado del mismo, al configurarse hecho exclusivo y determinante de un tercero como eximente responsabilidad”¹⁰.

³ Ibid.

⁴ Ibid., p. 9.

⁵ Tres hijos, nueve nietos, cuatro hermanas, un hermano, tres sobrinos políticos y una cuñada.

⁶ Expediente digital, archivo “6ED_PRUEBA_31_5_202415_4(.pdf) NroActua 2-Otros”.

⁷ Ibid., p. 16.

⁸ Expediente digital, archivo “8ED_PRUEBA_31_5_202415_4(.pdf) NroActua 2-Otros”.

⁹ Ibid., pp. 15-18.

¹⁰ Ibid., p. 18.

8. Inconformes con la decisión, los demandantes impugnaron el fallo¹¹. Argumentaron incongruencia entre lo pedido y lo resuelto, toda vez que, a su juicio, el *a quo* debía examinar todos los títulos de imputación, esto es, falla en el servicio, daño especial y riesgo excepcional, y no únicamente concentrarse en el primero, máxime cuando la demanda solicitó que se condenara a la administración a título de daño especial¹². Además, con base en un recuento jurisprudencial¹³, señalaron que el juez no aplicó el precedente actual del Consejo de Estado, que atribuye responsabilidad patrimonial al Estado por los daños generados a terceros en enfrentamientos en los que participa la fuerza pública, sin importar quién de los que intervienen en el altercado fue el causante directo del daño¹⁴. Por ese motivo, sostuvieron que se encuentran acreditados los elementos para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado a título de daño especial y que no es de recibo la aplicación de la figura eximente de responsabilidad del “hecho exclusivo de un tercero”, pues esta debe demostrarse que ocurrió con anterioridad a la intervención del agente estatal en el enfrentamiento¹⁵.

9. El 1 de diciembre de 2023, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C, confirmó el fallo de primera instancia¹⁶. En la providencia, el *ad quem* expuso los hechos probados con base en el material disponible en el expediente (por ejemplo, acta de defunción e informes periciales), los elementos del daño para que este sea resarcible y los presupuestos fácticos y jurídicos de la imputación al Estado. Una vez procedió a analizar la aplicación de aquellos elementos en el caso concreto, concluyó que “a partir de los hechos demostrados, no [podía] inferirse que, en efecto, el occiso haya sido lesionado por los miembros de la Policía Nacional y con un arma de su dotación y uso privativo, antes bien, la lesión probada, probablemente pudo provenir de cualquier otro instrumento, pues los capturados, según versión inicial, eran quienes estaban cometiendo las conductas delictivas, y quienes poseían antecedentes penales”¹⁷.

2. Solicitud de amparo y trámite de la acción de tutela

10. **Solicitud de tutela.** El 31 de mayo de 2024, los demandantes -todos mayores de edad y mediante apoderado judicial- presentaron acción de tutela en contra de las sentencias proferidas por el Juzgado 008 Administrativo Oral de Barranquilla y la Sala de Decisión Oral C del Tribunal de lo Contencioso

¹¹ Expediente digital, archivo “9ED_PRUEBA_31_5_202415_5(.pdf) NroActua 2-Otros”.

¹² Ibid., pp. 3-4.

¹³ Los demandantes citaron los siguientes fallos del Consejo de Estado: Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 4 de julio de 2022, radicado 19001233300020140045101 (61866), C.P.: María Adriana Marín; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de enero de 2022, radicado 73001233100020080036201 (48356), C.P.: Martín Bermúdez Muñoz; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 16 de agosto de 2022, radicado 05001233100020060357301 (49855), C.P.: Alberto Montaña Plata; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de octubre de 2022, radicado 08001233100020110088101 (56107), C.P.: Alberto Montaña Plata.

¹⁴ Expediente digital, archivo “9ED_PRUEBA_31_5_202415_5(.pdf) NroActua 2-Otros”, pp. 5-8.

¹⁵ Ibid., pp. 13-15.

¹⁶ Expediente digital, archivo “10ED_PRUEBA_31_5_202415_5(.pdf) NroActua 2-Otros”.

¹⁷ Ibid., p. 27.

Administrativo del Atlántico, por considerar vulnerados sus derechos al debido proceso y a la igualdad en el proceso de reparación directa¹⁸.

11. En primer lugar, los accionantes indicaron que la tutela era procedente porque cumplía los requisitos generales de procedibilidad, como se sintetiza a continuación. (i) Su reclamo tiene relevancia constitucional, ya que versa sobre el amparo de los derechos a la igualdad y al debido proceso, toda vez que busca que los jueces de instancia profieran una providencia congruente con lo solicitado en la demanda e indiquen las razones por las cuales se abstuvieron de aplicar el precedente del Consejo de Estado en fallos similares¹⁹. (ii) Se cumple con el requisito de subsidiariedad, porque contra la sentencia del Tribunal no procedía recurso alguno; aclararon que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional²⁰ tampoco era procedente el recurso extraordinario de revisión frente a los argumentos relacionados con la vulneración al principio de congruencia. (iii) La acción se presentó en un término razonable, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de notificación del fallo del Tribunal²¹. (iv) La irregularidad procesal de los jueces de instancia, consistente en no pronunciarse frente al precedente puesto bajo su conocimiento y a la *causa petendi*, tuvo incidencia en las providencias cuestionadas, pues dichas decisiones habrían sido diferentes de no haberse incurrido en la referida irregularidad²².

12. En segundo lugar, sobre las causales específicas de procedibilidad, manifestaron lo siguiente. Por un lado, señalaron que tanto el Juzgado como el Tribunal incurrieron en un desconocimiento del precedente judicial sentado por el Consejo de Estado, respecto del título de imputación aplicable a las lesiones generadas con ocasión de enfrentamientos armados en los que intervienen miembros de la fuerza pública²³. Por otro lado, respecto solo a la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal, manifestaron que (i) se desconoció el precedente del Consejo de Estado que obliga al juez a estudiar todos los títulos de imputación que resulten probados en el proceso, y a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado cuando encuentre probados los elementos de alguno de ellos²⁴. (ii) También, señalaron el desconocimiento del precedente del Consejo de Estado en el que se indica que el “hecho exclusivo de un tercero”, como causal eximente de responsabilidad estatal, debe ser anterior a la intervención de los miembros de la fuerza pública en el enfrentamiento armado²⁵. (iii) Finalizaron indicando que la providencia acusada incurrió en un defecto procedimental absoluto por ignorar el principio de congruencia, al modificar la *causa petendi* en el recurso de alza de los

¹⁸ Expediente digital, archivo “2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”.

¹⁹ Ibid., p. 7.

²⁰ Ibid., pp. 7-9. Los accionantes citaron las sentencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de enero de 2020, radicado 110010315000201904407, C.P.: Alberto Montaña Plata; Corte Constitucional, Sentencia T-178 de 2023.

²¹ Ibid., p. 10.

²² Ibid.

²³ Ibid., pp. 11-16.

²⁴ Ibid., pp. 16-17.

²⁵ Ibid., p. 17.

accionantes; en efecto, la demanda y la apelación indicaron que la causa de la responsabilidad patrimonial del Estado era el daño antijurídico producido con ocasión de un enfrentamiento armado; en contraste, el Tribunal falló, asumiendo que lo pretendido era obtener “una declaratoria de responsabilidad únicamente por un daño causado con un arma de dotación oficial”²⁶.

13. En consecuencia, solicitaron el amparo de sus derechos al debido proceso y a la igualdad, la revocatoria de ambas sentencias y la orden al Tribunal de proferir una nueva sentencia de segunda instancia en la que se hiciera mención del precedente a aplicar y que guardara congruencia con la demanda y el escrito de apelación.

14. **Admisión de la demanda y contestación de las accionadas.** La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de amparo y notificó a los demandantes, al Juzgado 008 Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico. Además, vinculó como terceros a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, así como a las demás partes, personas o entidades que hubieran participado en el proceso²⁷.

15. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C (accionada).* Solicitó que la tutela fuera declarada improcedente, toda vez que no se cumplían los requisitos generales y causales específicas de procedencia²⁸. Hizo un recuento de la sentencia del *a quo* y luego reiteró que los demandantes no demostraron “que la entidad demandada hubiera incurrido en falla alguna en el servicio y el daño especial irrogado, como quiera que existe un rompimiento del nexo causal ante la inexistencia de pruebas que conlleven a determinar que la lesión fue producto de un arma de dotación oficial”²⁹. Además, indicó que la acción de tutela no puede contradecir las decisiones judiciales tomadas dentro del ámbito de sus competencias, por lo que este recurso no puede convertirse en una tercera instancia.

16. *Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional.* Solicitó declarar la improcedencia de la acción³⁰. En su concepto, el debate propuesto por los accionantes no reviste relevancia constitucional, sino que se trata de aspectos procedimentales y de valoración de las pruebas dentro del proceso de reparación directa. Además, mencionó que las sentencias de instancia no transgredieron derechos fundamentales; por el contrario, demostraron la ausencia de pruebas por parte de los accionantes para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado³¹. Finalmente, indicó que la tutela también era improcedente ante la falta de un perjuicio irremediable.

²⁶ Ibid., p. 20.

²⁷ Expediente digital, archivo “12Auto que admite_Autoqueadmite2024028(.pdf) NroActua 7-Otros”.

²⁸ Expediente digital, archivo “20RECIBE PRUEBAS_INFORMETUTELA2024028(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-Contestación Tutela-3”.

²⁹ Ibid., p. 2.

³⁰ Expediente digital, archivo “36RECIBE MEMORIAL_Memorial_GS2024016899SEGENpdf(.pdf) NroActua 13(.pdf) NroActua 13-Contestación Tutela-3”.

³¹ Ibid., pp. 5-6.

17. *Juzgado 008 Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla*. El Juzgado se limitó a remitir el hipervínculo para consultar el expediente.

18. No hubo más intervenciones de los vinculados al proceso.

19. ***Sentencia de primera instancia***. El 18 de julio de 2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que esta no cumple con el requisito de relevancia constitucional, así mismo porque los accionantes contaban con la posibilidad de acceder a la adición de la sentencia³². Sobre la falta de relevancia constitucional, la Sección Quinta esbozó la jurisprudencia constitucional establecida en las sentencias SU 573 de 2019, SU-128 de 2021, SU-103 de 2022 y SU-215 de 2022 y explicó que el debate planteado por los accionantes es netamente de interpretación legal y no logró argumentar una vulneración de postulados constitucionales y derechos fundamentales³³. La Sección Quinta llegó a esa conclusión porque encontró que la sentencia del Tribunal citó antecedentes del Consejo de Estado sobre el régimen subjetivo de falla en el servicio para determinar la responsabilidad por el accionar de un arma de fuego de la Policía Nacional, por lo que el hecho de que el Tribunal hubiera sustentado su decisión en una postura diferente a la pedida no implica la existencia de los defectos que plantearon los accionantes³⁴. Finalmente, si bien advirtió que contra la sentencia atacada no procedía ningún recurso ordinario, advirtió que los accionantes contaban con la posibilidad de acceder a la adición de la sentencia, consagrada en el artículo 287 del Código General del Proceso, ante la presunta omisión del Tribunal en pronunciarse sobre argumentos planteados en el recurso de apelación³⁵.

20. ***Escrito de Impugnación***. Los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia³⁶. Para tales fines, reprocharon los siguientes puntos de la providencia. En primer lugar, explicaron que no alegaron una incorrecta interpretación o inaplicación normativa por parte de las autoridades judiciales, sino que sus reclamos están orientados a demostrar la vulneración a los derechos de igualdad y debido proceso, afectados por la incongruencia con lo pedido y la falta de justificación sobre la aplicación o no del precedente en casos similares, causales que sí son de relevancia constitucional como lo ha admitido en casos anteriores la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional³⁷. En segundo lugar, reiteraron que su reproche no estaba enfocado en que los jueces de instancia hubieran emitido sentencias en un sentido diferente a lo que la parte actora pretendía, sino que buscaban el respeto a las garantías básicas a la

³² Expediente digital, archivo “49Sentencia_20240284300JUANAIS(.pdf) NroActua 24-Sentencia de primera instancia-6”.

³³ Ibid., pp. 8-10.

³⁴ Ibid., pp. 10-11.

³⁵ Ibid., p. 12.

³⁶ Expediente digital, archivo “53RECIBE MEMORIAL_MEMO20240284300pdf(.pdf) NroActua 29-Impugnación-9”.

³⁷ Ibid., pp. 2-6. Las sentencias citadas son: Corte Constitucional, Sentencia T-531 de 2023 y Sentencia T-024 de 2024; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de abril de 2020, radicado 1100103150000190473601, C.P.: María Adriana Marín.

igualdad y a un debido proceso. Por último, recalcaron que la adición de la sentencia no era un medio idóneo o eficaz para reparar los errores del defecto procedimental absoluto, porque este se trata de una vulneración al principio de congruencia y no una omisión del Tribunal³⁸.

21. **Sentencia de segunda instancia.** El 23 de septiembre de 2024, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia, en el sentido de declarar la improcedencia de tutela³⁹. Reiteró que la solicitud de amparo no satisfacía el requisito de relevancia constitucional y, en su concepto, advirtió que lo pretendido por los accionantes buscaba revivir el análisis jurídico efectuado por los jueces de instancia del medio de control de reparación directa⁴⁰. Adicionalmente, sobre el incumplimiento de la subsidiariedad frente a la falta de congruencia, mencionó que la incongruencia entre la situación fáctica, los argumentos del recurso de apelación y lo decidido por el tribunal daría lugar a la nulidad, por lo que habría sido procedente el recurso extraordinario de revisión de acuerdo con el artículo 250.5 de la Ley 1437 de 2011⁴¹. Además, respaldó el análisis del *a quo* sobre la posibilidad que tuvieron los accionantes de recurrir a la adición de la sentencia.

3. Hechos relevantes del expediente T-10.664.177

22. El 26 de noviembre de 2012, se presentó un enfrentamiento entre pandillas en los sectores 2 y 5 del barrio Valle de Pubenza, en la ciudad de Santiago de Cali (Valle del Cauca)⁴².

23. En virtud de lo anterior, miembros de la Policía Nacional hicieron presencia en el sitio. Luego, se escucharon disparos que causaron la muerte del señor Mateo —quien residía cerca del lugar en donde se presentaron los hechos y no tenía relación con el conflicto— y de la menor Sofía —quien se encontraba en la calle en ese momento y tampoco participaba en la confrontación—, y provocaron lesiones a Lucas —ciudadano que sí hacía parte de las hostilidades entre las pandillas—⁴³.

³⁸ Expediente digital, archivo “53RECIBE MEMORIAL_MEMO20240284300pdf(.pdf) NroActua 29-Impugnación-9”, pp. 7-8.

³⁹ Expediente digital, archivo “4Sentencia_20240284301pdf(.pdf) NroActua 5(.pdf) NroActua 5-Sentencia de segunda instancia-10”.

⁴⁰ Ibid., pp. 7-10.

⁴¹ Ibid., pp. 10-11. La sentencia citada es: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintidós Especial de Decisión, sentencia del 2 de febrero de 2026, radicado No. 11001-03-15-000-2015-02342-00. C.P.: Alberto Yepes Barreiro.

⁴² Expediente digital, archivo “25RECIBE MEMORIAL_01CDFLIO256zip(.zip) NroActua 16(.zip) NroActua 16-Â .zip) NroActua 16-Â .zip”, “DEMANDA GABRIELA”, pp. 32-33.

⁴³ Ibid., p. 33. *Confr.* Expediente digital, archivo “27RECIBE MEMORIAL_OneDrive_4_872024zip(.zip) NroActua 16(.zip) NroActua 16-Â .zip) NroActua 16-Â”, “02. CUADERNO PRINCIPAL 2”, pp. 185-187, 191-193, 195 y 196; Expediente digital, archivo “16RECIBE PRUEBAS_76001333301420140048(.zip) NroActua 13(.zip) NroActua 13-Â .zip) NroActua 13-Â .zip”, “001_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_DEVOLUCION_CORREO_JOSEDAVIDC”, en el sistema SAMAI: “011_SENTENCIAREVOCADA”, pp. 20 y 21.

24. El 12 de octubre de 2014, los señores Gabriela (madre de la menor Sofía) y otros⁴⁴, quienes actuaban como familiares de las dos víctimas fatales y el lesionado, organizados en tres grupos, presentaron una demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, con el fin de obtener la indemnización por las muertes de la menor Sofía y de Mateo, y las lesiones a Lucas⁴⁵.

25. Los demandantes indicaron que la Policía Nacional era responsable por los daños ocasionados. Después de hacer un recuento jurisprudencial de los tipos de imputación, en el que enfatizaron el daño especial y la responsabilidad del Estado por el hecho de un tercero en situaciones de enfrentamientos⁴⁶, los demandantes señalaron que la Policía Nacional era responsable, ya fuera que se llegara a demostrar que fue la única que disparó o si fueron los particulares, así como también en virtud de la “falla anónima del servicio”⁴⁷. En consecuencia, solicitaron que la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional fuera declarada responsable patrimonialmente por las muertes de Sofía y Mateo, y por las lesiones de Lucas, y se ordenara el pago de perjuicios materiales, morales y costas.

26. El 30 de marzo de 2017, el Juzgado 014 Administrativo Oral del Circuito de Cali declaró la responsabilidad administrativa de la demandada por los daños ocasionados. Sin embargo, no accedió a indemnizar los daños solicitados por el señor Lucas y su núcleo familiar, y por el menor hijo de Mateo⁴⁸. Como fundamento de la decisión, el juez indicó que, para ese momento, el precedente sobre la responsabilidad del Estado por daños causados a particulares como consecuencia del uso de armas de dotación oficial privilegiaba el estudio del título de imputación del riesgo excepcional y, en segundo término, el de daño especial, al cual se refirió como base de su análisis del caso⁴⁹. En la solución del asunto, el fallo expuso tres acápites por víctima en los que sustentó la existencia de los daños, aun cuando en ningún caso se comprobó que hubieran sido ocasionados directamente por arma de dotación oficial. Además, el juez reprochó el actuar de la fuerza pública, pues el cruce de disparos generado por su intervención fue la causa de los daños que recibieron las tres víctimas, hecho que puso en riesgo a la población civil, desarmada y ajena a los enfrentamientos⁵⁰. En el caso particular del señor Mateo, el juez determinó que, si bien la Policía Nacional le propinó golpes y dicha medida fue desproporcionada, el disparo en la espalda que finalmente acabó con su vida no

⁴⁴ El primer grupo está conformado por la madre de la menor fallecida, cuatro hermanos menores y un hermano mayor. El segundo grupo lo integran la compañera permanente del fallecido, un hijo menor, los padres y dos hermanos. El tercer grupo está compuesto por la persona lesionada, sus padres, una hermana menor y la abuela paterna.

⁴⁵ Expediente digital, archivo “Expediente digital, archivo “25RECIBE MEMORIAL_01CDFLIO256zip(.zip) NroActua 16(.zip) NroActua 16-Â_.zip) NroActua 16-Â_.zip”, “DEMANDA GABRIELA”.

⁴⁶ Ibid., pp. 53-68.

⁴⁷ Ibid., p. 69.

⁴⁸ Expediente digital, archivo “27RECIBE MEMORIAL_OneDrive_4_872024zip(.zip) NroActua 16(.zip) NroActua 16-Â_.zip) NroActua 16-Â_”, “02. CUADERNO PRINCIPAL 2”, pp. 168-207.

⁴⁹ Ibid., pp. 175-180.

⁵⁰ Ibid., pp. 180-197.

pudo atribuirse con certeza a un arma de dotación oficial⁵¹. En todo caso, en el sentir del juzgado, el beneficio general de la seguridad no podía exigir a las personas sacrificar sus vidas e integridad, pues ello sobrepasaba las cargas que el Estado puede imponer a los particulares. Finalmente, el juzgado no accedió a indemnizar los daños solicitados por el señor Lucas y su núcleo familiar, al no haberse demostrado la pérdida de capacidad laboral o secuelas, y por el menor hijo de Mateo, frente a quien no se pudo demostrar su parentesco de hijo.

27. Inconformes con la decisión, los demandantes impugnaron el fallo⁵². Manifestaron que estaban de acuerdo con la declaratoria de responsabilidad administrativa y la indemnización ordenada para la mayoría de los demandantes; sin embargo, sostuvieron que debía reconocerse a Andrés como hijo del fallecido, Mateo, para efectos de la indemnización, y que el juez de primera instancia no había valorado suficientemente los efectos en la salud de Lucas y, por ende, de su núcleo familiar, por lo que era necesario una reevaluación de su indemnización.

28. Por su parte, la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional también impugnó el fallo⁵³. En su sentir, la decisión debía ser revocada toda vez que no se logró demostrar el nexo causal entre los hechos expuestos y los supuestos daños causados a la parte demandante. Narró que entre los integrantes de las pandillas ya existía agresión con armas de fuego antes de llegar la Policía Nacional; por esa razón, consideró que los daños reclamados fueron ocasionados por la agresión mutua entre miembros de las pandillas, motivo por el cual alegó el hecho de un tercero, como causal de exoneración de la responsabilidad⁵⁴. Además, señaló que el fallo no podía considerar “a la ligera” la configuración de responsabilidad a partir de la figura del daño especial, porque, para predicar la responsabilidad extracontractual del Estado, debían analizarse los tres elementos del título de imputación de falla en el servicio, entre los que se incluye el nexo causal⁵⁵.

29. El 30 de noviembre de 2023, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Quinta de Decisión, revocó el fallo de primera instancia⁵⁶. Para la solución del caso, el *ad quem*, primero, reseñó un acápite sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, enfatizó en la falla del servicio, y señaló que “para endilgar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que sufran los particulares que en curso de un procedimiento policial resultaren afectados, debe analizarse la conducta desplegada por el agente, en el sentido de determinar si la fuerza se usó para repeler la comisión de un delito, pues puede ocurrir que se acredite una causal eximente de responsabilidad que

⁵¹ Ibid., pp. 185-186.

⁵² Ibid., pp. 210-230.

⁵³ Ibid., pp. 231-236.

⁵⁴ Ibid., pp. 232-233.

⁵⁵ Ibid., pp. 233-234.

⁵⁶ Expediente digital, archivo “16RECIBE PRUEBAS_76001333301420140048(.zip) NroActua 13(.zip) NroActua 13-Â_.zip) NroActua 13-Â_”, “001_RECEPCIONMEMORIALOAALDESPACHO_DEVOLUCION_CORREO_JOSEDAVIDC”, en el sistema SAMAI: “011_SENTENCIAREVOCADA”.

impida la imputación del daño al Estado, o que se establezca un comportamiento diligente y cuidadoso por parte del agente”⁵⁷. Acto seguido, el Tribunal analizó la falla del servicio y el nexo de causalidad, y evaluó los elementos probatorios del expediente (entre los que se encontraban informes periciales y testimonios), y concluyó que si bien la Policía Nacional hizo uso de sus armas al momento de intervenir en el enfrentamiento entre pandillas del barrio Valle de Pubenza, la actuación de los agentes policiales era necesaria y justificada, porque era una situación en la que se estaba afectando a la comunidad y al orden público, y la Policía no podía llegar de manera pasiva a mediar entre dos bandas, pues también debía protegerse de los ataques⁵⁸. Aunado a lo anterior, el *ad quem* señaló que las pruebas obrantes en el expediente no acreditaban que los proyectiles que impactaron a las tres víctimas provinieran de las armas de dotación de la Policía Nacional. Por tal motivo, señaló que correspondía a la parte demandante acreditar los elementos para esclarecer las circunstancias de hecho (sustento fáctico) que permitieran determinar la configuración de la responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado (atribución jurídica)⁵⁹.

4. Solicitud de amparo y trámite de la acción de tutela

30. **Solicitud de tutela.** El 31 de mayo de 2024, los demandantes, a excepción de algunas personas, por intermedio de apoderado judicial debidamente facultado mediante poder especial⁶⁰, presentaron acción de tutela en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por considerar vulnerados sus derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso en el proceso de reparación directa⁶¹. Los accionantes indicaron que la tutela contra el fallo del Tribunal cumple con los requisitos generales de procedibilidad, en particular, con el requisito de relevancia constitucional, toda vez que habría incurrido en las siguientes causales específicas de procedibilidad, la cuales vulneran sus derechos fundamentales:

31. (i) Defecto fáctico negativo por haber omitido la apreciación de varios medios de prueba fundamentales en la determinación de la responsabilidad administrativa. A su juicio, el Tribunal no valoró diez testimonios y el protocolo de necropsia del señor Mateo, los cuales habrían servido de soporte en la declaratoria de responsabilidad del Estado, en particular, porque la víctima fue impactada por la espalda, según testigos, por la Policía Nacional⁶². (ii) Defecto fáctico negativo por defectuosa y contraevidente valoración probatoria

⁵⁷ Ibid., p. 15.

⁵⁸ Ibid., pp. 15-22.

⁵⁹ Ibid., pp. 22-24.

⁶⁰ Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_ACCIONDETUTELA(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”. No intervinieron en la acción de tutela el hermano de la menor fallecida y ninguno de los integrantes del tercer grupo familiar, conformado por la persona lesionada, sus padres, una hermana menor y la abuela paterna. Sobre los poderes, véase Expediente digital, archivo “3_DemandaWeb_PODERESYREGISTROSCIVILES(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-”.

⁶¹ Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_ACCIONDETUTELA(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”.

⁶² Ibid., pp. 6-10.

de la prueba pericial. En su concepto, la valoración de falta de identidad entre los proyectiles que ocasionaron los daños y aquellas armas utilizadas por la Policía Nacional, no podía ser la única prueba concluyente, debiéndose valorar otros elementos, como los testimonios, y que no era determinante establecer quién disparó ni identificar la naturaleza del arma, por tratarse de un enfrentamiento en el que intervenía la Policía Nacional⁶³. (iii) Defecto fáctico por errónea, defectuosa y contraevidente valoración probatoria. En su sentir, el Tribunal se contradijo al considerar inicialmente el uso de la fuerza como “desmedido” y luego sostener que era un actuar “necesario” y “proporcional”; además, los accionantes reiteraron que la muerte del señor Mateo había sido por falla del servicio, mientras que el fallecimiento de la menor se había producido por el intercambio de disparos⁶⁴. (iv) Defecto fáctico material o sustantivo por desconocimiento del precedente. En este apartado, los accionantes citaron jurisprudencia del Consejo de Estado para mostrar el precedente sobre daño especial del que se apartó la decisión del Tribunal, y que, a su juicio, resalta que no era necesario identificar al autor material del daño y la naturaleza del arma, a fin de determinar la responsabilidad del Estado en este tipo de enfrentamientos⁶⁵; además, los accionantes mencionaron que el Tribunal dejó de lado el principio de congruencia, pues “en el escrito introductorio, fue invocada la doctrina probable [precedente], que ahora se reitera, sin que se hubiese hecho referencia a la misma en la decisión motivo de censura constitucional”⁶⁶. (v) Defecto material o sustantivo por indebida interpretación de la carga probatoria. Según los actores, el Tribunal erró en aplicar el artículo 167 del Código General del Proceso sobre la carga de la prueba, puesto que, primero, ellos sí demostraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar del enfrentamiento armado que ocasionó los daños antijurídicos; segundo, la parte demandante no debía probar los daños ocasionados a la menor Sofía, dado el régimen jurídico especial aplicable -es decir, el daño especial-; y, tercero, porque sí acreditaron el uso desproporcionado de la fuerza en la persona de Mateo⁶⁷.

⁶³ Ibid., pp. 11-12.

⁶⁴ Ibid., pp. 12-13.

⁶⁵ Ibid., pp. 13-20. Las sentencias son: Consejo de Estado, Expediente 5004, 25 de noviembre de 1987, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; Consejo de Estado, Expediente 5238, 29 de septiembre de 1988, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 6215, 29 de noviembre de 1991, C.P. Daniel Suarez Hernández; Consejo de Estado, Expediente 6858, 26 de marzo de 1992, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 7138, 8 de mayo de 1992, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 6338, 22 de mayo de 1992, C.P. Daniel Suarez Hernández; Consejo de Estado, Expediente 7374, 14 de diciembre de 1992, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; Consejo de Estado, Expediente 7528, 16 de abril de 1993, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; Consejo de Estado, Expediente 7716, 17 de junio de 1993; Consejo de Estado, Expediente 9261, 7 de abril de 1994, C.P. Daniel Suarez Hernández; Consejo de Estado, Expediente 7015, 18 de febrero de 1996, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 10.460, 19 de septiembre de 1996; Consejo de Estado, Expediente 12.162, 25 de mayo de 2000, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; Consejo de Estado, Expediente 15.085, 13 de noviembre de 2003, C.P. Ricardo Hoyos Duque; Consejo de Estado, Expediente 14.692, 13 de diciembre de 2004, C.P. German Rodríguez Villamizar; Consejo de Estado, Expediente 05001233100019960181601, 6 de mayo de 2014, C.P. Enrique Gil Botero; Consejo de Estado, Expediente 19001233300020170006801, 5 de marzo de 2021, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁶⁶ Ibid., p. 20.

⁶⁷ Ibid., pp. 21-22.

32. En consecuencia, solicitaron el amparo de sus derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso y la revocatoria de la sentencia del Tribunal.

33. **Admisión de la demanda y contestación de las accionadas.** La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de amparo y notificó a la autoridad accionada⁶⁸. Además, vinculó al hermano de la menor fallecida, a los integrantes del tercer grupo familiar, conformado por Lucas, sus padres, una hermana menor y su abuela paterna, a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional y al Juzgado 014 Administrativo Oral del Circuito de Cali.

34. *Juzgado 014 Administrativo Oral del Circuito de Cali.* Rindió informe, indicando que no advirtió inconformidad de los accionantes sobre lo decidido por esa autoridad judicial, sino por lo tramitado en segunda instancia ante el Tribunal. Además, indicó que es el juez de tutela el encargado de verificar los requisitos de procedibilidad de la acción contra providencias judiciales⁶⁹.

35. *Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional.* Solicitó declarar la improcedencia de la acción⁷⁰. En su concepto, la sentencia del Tribunal no transgredió derechos fundamentales; por el contrario, demostró la ausencia de un acervo probatorio que demostrara un nexo causal entre la acción de la Policía Nacional y los presuntos daños ocasionados. Adicionalmente, resaltó el principio de autonomía del juez natural de la causa, en cabeza del Tribunal, que evaluó el material probatorio y desvirtuó el supuesto daño. También, se refirió a que la tutela no cumplía con el requisito de inmediatez, pues fue presentada el 17 de junio de 2024, es decir, seis meses después de que se profiriera y notificara el fallo del Tribunal, el 30 de noviembre de 2023 y el 15 de diciembre del mismo año respectivamente. Finalmente, indicó que la tutela también era improcedente ante la falta de un perjuicio irremediable.

36. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, así como los demás vinculados, no se pronunciaron.

37. **Sentencia de primera instancia.** El 18 de julio de 2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que la acción no cumple con el requisito de relevancia constitucional⁷¹. Empezó esbozando los requisitos que una acción de tutela contra providencia judicial debe cumplir y resaltó que no debía tratarse de una discusión meramente legal, así como tampoco bastaba invocar el texto constitucional o una simple enunciación de la supuesta vulneración a derechos

⁶⁸ Expediente digital, archivo “8Auto que admite_ACaExp20240309800SOR(.pdf) NroActua 5-Auto admisorio, inadmisorio o de rechazo”.

⁶⁹ Expediente digital, archivo “17RECIBE PRUEBAS_CONTESTACIONDETUTELA(.pdf) NroActua 13-Contestación Tutela-3”.

⁷⁰ Expediente digital, archivo “19RECIBE MEMORIAL_GS2024018006SEGENpdf(.pdf) NroActua 14(.pdf) NroActua 14-”.

⁷¹ Expediente digital, archivo “30Sentencia_15ACfExp20240309800S(.pdf) NroActua 18-Sentencia de primera instancia-6”.

fundamentales; por el contrario, el reproche debía ser explicado y fundamentado desde la óptica de la protección y garantía que la Constitución da a estos derechos⁷². Con base en estos presupuestos, la Sala estimó que la controversia presentada por los accionantes (i) no se realizó desde la óptica constitucional (es decir, justificando una afectación desproporcionada a sus derechos fundamentales) y (ii) pretende reabrir una discusión ya resuelta por el juez natural; esto, toda vez que la sentencia del Tribunal no fue arbitraria, no desconoció derechos fundamentales y efectuó la valoración de las pruebas allegadas, materializando los principios de libre valoración de la prueba, autonomía e independencia judicial⁷³.

38. **Escrito de Impugnación.** En desacuerdo con lo anterior, los accionantes impugnaron el fallo de primera instancia⁷⁴. En su escrito, indicaron que el *a quo* “no observó ni analizó la manera detallada como fue destacada la relevancia constitucional, por violación al debido proceso y acceso a la administración de justicia”⁷⁵, a partir del desarrollo de los cinco defectos que presentaron en el escrito de tutela. En consecuencia, reiteró los argumentos que sustentaron los presuntos defectos y solicitó que se revocara el fallo y se ampararan los derechos fundamentales invocados.

39. **Sentencia de segunda instancia.** El 27 de septiembre de 2024, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia, en el sentido de declarar la improcedencia de tutela⁷⁶. Reiteró que la solicitud de amparo no satisfacía el requisito de relevancia constitucional, pues los reparos de los accionantes están dirigidos a controvertir la valoración probatoria que realizó el Tribunal y a reclamar la aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad al caso concreto, lo cual, en el fondo, busca continuar con el debate propuesto en la apelación, y escapa a la órbita del juez de tutela⁷⁷.

40. **Selección de los expedientes.** El 29 de noviembre de 2024, la Sala de Selección Número Once seleccionó para revisión los expedientes de la referencia con base en los criterios (i) objetivo: necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial y (ii) subjetivo: urgencia de proteger un derecho fundamental. Además, el mismo auto ordenó su acumulación por presentar unidad de materia. Luego, por sorteo público, le correspondió a la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por el suscrito magistrado ponente.

II. CONSIDERACIONES

⁷² Ibid., pp. 7-10.

⁷³ Ibid., pp. 16-17.

⁷⁴ Expediente digital, archivo “3. AT 2024-03098-00 IMP.pdf”.

⁷⁵ Ibid., p. 2.

⁷⁶ Expediente digital, archivo “4Sentencia_2520240309801VFpdf(.pdf) NroActua 9(.pdf) NroActua 9-Sentencia de segunda instancia-10”.

⁷⁷ Ibid., pp. 7-9.

1. Competencia

41. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto del 29 de noviembre de 2024, expedido por la Sala de Selección Número Once, que dispuso el estudio de los presentes casos.

2. Estructura de la decisión

42. La Sala analizará si en cada una de las acciones de tutela se acreditan los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial. De ser así, *a posteriori*, se hará la presentación de los casos, se formularán los problemas jurídicos correspondientes y se establecerá la metodología de análisis para determinar si se configura alguna de las causales específicas alegadas.

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

43. En reiterada jurisprudencia⁷⁸, la Corte ha sostenido que las decisiones de las autoridades judiciales pueden ser controvertidas mediante la acción de tutela cuando se advierta la posible vulneración de un derecho fundamental. En cuanto a los presupuestos de procedencia de la acción constitucional, estos han sido sistematizados y clasificados en dos categorías: (i) generales y (ii) especiales. Mientras que los primeros habilitan formalmente el análisis de la solicitud de amparo, los segundos están encaminados a que el juez constitucional constate si la providencia cuestionada incurrió efectivamente en la transgresión del derecho fundamental que se estima conculcado.

44. Así pues, los requisitos generales de procedibilidad de una tutela contra providencia judicial son: (i) legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) relevancia constitucional; (iii) subsidiariedad; (iv) inmediatez; (v) efecto decisivo de la irregularidad procesal; (vi) identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho; (vii) que la tutela no se dirija contra un fallo de tutela; y (viii) que la decisión cuestionada no se trate de una sentencia proferida por la Corte Constitucional o el Consejo de Estado en la que se resuelva una nulidad por inconstitucionalidad⁷⁹.

45. Por su parte, para que proceda una tutela contra sentencia, se requiere que se configure, al menos, uno de los vicios o defectos específicos que se enuncian a continuación: (i) defecto orgánico, cuando el juez que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello; (ii) defecto

⁷⁸ Cf. Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

⁷⁹ Véase, Corte Constitucional, Sentencia SU-391 de 2016.

procedimental absoluto, si el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido; (iii) defecto fáctico, cuando el juez carece de respaldo probatorio necesario para la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta; (iv) defecto material o sustantivo, cuando se fundamenta en normas inexistentes, inconstitucionales o sin justificación suficiente; (v) defecto por desconocimiento del precedente judicial -horizontal o vertical-, cuando se advierte la violación de la razón de la decisión de una providencia judicial que cumple las condiciones para calificarse como precedente⁸⁰; (vi) error inducido, cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ello lo llevó a adoptar una decisión que afecta derechos fundamentales; (vii) decisión sin motivación, lo que implica el incumplimiento del deber de los servidores judiciales de exponer los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones; y (viii) violación directa de la Constitución.

4. Análisis de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial del expediente T-10.662.574

46. La Sala advierte que la solicitud de amparo satisface el requisito de **legitimación en la causa** tanto por activa como por pasiva. De un lado, se tiene que el artículo 86 de la C.P. establece que cualquier persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales, ante su amenaza o vulneración. En desarrollo de esta norma, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que se puede ejercer la tutela: (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante un agente oficioso o (v) por el defensor del Pueblo o los personeros municipales. En este caso, los accionantes son los mismos que otrora promovieron el medio de control de reparación directa por daño antijurídico, es decir, las personas: Juana, (esposa del fallecido), tres hijos, nueve nietos, cuatro hermanas, un hermano, tres sobrinos políticos y una cuñada⁸¹. Los accionantes son mayores de edad y actúan mediante apoderado judicial facultado por poder especial para instaurar en su nombre y representación el amparo constitucional, para la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por el Juzgado 008 Administrativo Oral de Barranquilla y la Sala de Decisión Oral C del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico⁸². En este sentido, la Sala considera que en el caso concreto se acredita la legitimación por activa de los accionantes.

47. De otro lado, el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad que haya

⁸⁰ Véase, Corte Constitucional, Sentencia SU-304 de 2024.

⁸¹ Cf. ff.jj. 5 y 10.

⁸² Expediente digital, archivo “2ED_Demanda(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”. Además, la Sala comprobó que se cumplen los requisitos recogidos por la sentencia SU-388 de 2022, con base en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. En efecto, en el expediente, (i) constan veintidós (22) poderes escritos que corresponden a los nombres de los accionantes y que se presumen auténticos; (ii) son especiales, es decir, son específicos y particulares para promover la presente tutela en contra de las autoridades judiciales accionadas; (iii) se otorgaron para la defensa de los intereses de cada accionante en sede de tutela y no para instaurar procesos diferentes; y (iv) el acto de apoderamiento se realizó por un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional vigente, consultada en línea: el abogado Hernando Castro Nieto, con T.P. No. 80.738 del Consejo Superior de la Judicatura. Véase Expediente digital, archivo “5ED_Poder(.pdf) NroActua 2-Poder”.

violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el capítulo III del mencionado decreto. Por lo que, para acreditar la legitimación por pasiva, se requiere demostrar que (i) se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo y (ii) la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho fundamental se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión. En tal sentido, está claro que las providencias judiciales controvertidas por conducto de esta acción constitucional fueron proferidas por el Juzgado 008 Administrativo Oral de Barranquilla y la Sala de Decisión Oral C del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico⁸³. Sin embargo, aunque los reproches de los accionantes se dirigen hacia las providencias emitidas por estas dos autoridades, lo cierto es que estos se concentran en la sentencia de segunda instancia, es decir, aquella proferida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico⁸⁴. En esa medida, por tratarse de una autoridad pública que ejerce la función de administración de justicia, y que además profirió la decisión que se acusa de haber vulnerado derechos fundamentales, considera la Sala de Revisión que existe legitimación en la causa por pasiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Atlántico.

48. Aunado a lo anterior, la Sala constata que este asunto satisface el requisito de **relevancia constitucional**. Vale anotar que el cumplimiento de este presupuesto busca evitar la desnaturalización de la acción de tutela. En reiterada jurisprudencia, esta corporación ha puesto de manifiesto que la solicitud de amparo no puede ser empleada como un mecanismo para reabrir discusiones que ya fueron zanjadas por el juez de la causa. En aras de tal propósito, se ha dicho que el requisito se entiende satisfecho siempre y cuando la controversia: (i) verse sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico; (ii) refiera al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental, y (iii) dé cuenta de una posible actuación judicial arbitraria, ilegítima y violatoria del debido proceso que amerite la intervención del juez constitucional⁸⁵.

49. Como quedó reseñado en los antecedentes de esta providencia⁸⁶, los accionantes alegaron que el Tribunal no se pronunció frente al precedente contencioso administrativo relativo al título de imputación de daño especial en casos de enfrentamientos en los que están involucrados agentes estatales, contemplado en la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. También, señalaron que el Tribunal accionado incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente del Consejo de Estado, en el que se indica que el hecho exclusivo de un tercero, como eximente de responsabilidad estatal, debe ser previa a la intervención de la fuerza pública en el enfrentamiento armado. Sumado a ello, manifestaron que dicha autoridad judicial también incurrió en un defecto procedimental absoluto,

⁸³ Cf. ff.jj. 7, 9 y 10.

⁸⁴ Véase f.j. 12.

⁸⁵ Cf. Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2023, que reitera las sentencias SU-128 de 2021 y SU-214 de 2022.

⁸⁶ Véase ff.jj. 10-13.

pues no se pronunció sobre lo solicitado tanto en la demanda como en el escrito de apelación, que consistía en que la causa de la responsabilidad patrimonial del Estado era el daño antijurídico producido con ocasión de un enfrentamiento armado y no por un daño causado con un arma de dotación oficial.

50. De ese modo, para la Sala es claro que el asunto *sub examine* tiene una marcada relevancia constitucional al menos por tres razones. Primero, se trata de un genuino asunto constitucional porque la controversia gira en torno a la aplicación del precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación de daño especial y el hecho exclusivo de un tercero como eximente de responsabilidad del Estado frente a tal título, de manera uniforme en todos aquellos casos en los que el daño antijurídico se presente durante un enfrentamiento armado con participación de agentes estatales. Es decir, el reproche de los accionantes se basa en que la sentencia del Tribunal atenta contra la supremacía de cláusulas constitucionales de capital importancia como lo son: (i) el derecho a la igualdad (art. 13 de la C.P.) y (ii) el derecho al debido proceso (art. 29 de la C.P.). En efecto, los alegatos de los accionantes no están enfocados en las consideraciones legales que motivaron el fallo cuestionado ni buscan convertir la tutela en una tercera instancia para imponer su interpretación de los hechos, ni persiguen un interés meramente económico. Por el contrario, como lo resaltaron en su escrito de tutela, su reclamo busca que el Tribunal (i) aborde el estudio del precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación de daño especial y el hecho de un tercero como causal de exclusión de responsabilidad estatal, explicando las razones por las cuales aplica el precedente o se aparta del mismo, y (ii) profiera una providencia congruente con lo solicitado en la demanda y la apelación, que, en esencia, consistía en el estudio y eventual aplicación del título de imputación de daño especial para determinar la responsabilidad del Estado⁸⁷.

51. Segundo, el asunto versa sobre el contenido, alcance y goce de los derechos fundamentales a la igualdad y el debido proceso, pero también de los principios constitucionales de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe. En esencia, los demandantes cuestionaron por qué los jueces de lo contencioso administrativo fallaron de forma disímil un asunto que, a su juicio, es fácticamente análogo a otros en los que el Consejo de Estado sí ha aplicado el título de imputación de daño especial; además, se quejaron de que el Tribunal no hubiera estudiado el título de imputación de daño especial, según lo pedido tanto en la demanda como en la apelación. Al respecto, la Corte ha indicado que el precedente es un pilar del Estado de Derecho, porque (i) garantiza la igualdad en la aplicación del derecho, la cual resultaría transgredida si, en el desarrollo de un proceso, se brinda una respuesta diferente frente a casos idénticos; (ii) asegura la coherencia en la aplicación del derecho vigente, a través de decisiones judiciales que sean razonablemente previsibles, y (iii) protege la

⁸⁷ En la demanda inicial y en la apelación de la sentencia ante el Tribunal, los accionantes hicieron hincapié en que el título de imputación que aplicaría en este caso sería el de daño especial; si bien, como lo manifestaron en la apelación, consideraron que el juez debería llegar a esta conclusión luego de estudiar también los otros títulos de imputación como lo contempla la jurisprudencia del Consejo de Estado. Véase ff.jj. 6-8.

confianza legítima y la buena fe, pues proscribe el uso y la interpretación caprichosa de las normas aplicables por parte de las autoridades judiciales⁸⁸. En consecuencia, la Sala considera evidente que los accionantes denuncian una aplicación desigual de la figura del daño especial en casos con circunstancias fácticas similares, lo que afecta la confianza en la actuación uniforme de las autoridades judiciales.

52. Tercero, la controversia da cuenta de una actuación judicial que vulnera de forma irrazonable y desproporcionada el debido proceso. Las deficiencias del fallo del Tribunal, según los accionantes, no son meras irregularidades intrascendentes, sino que evidenciarían que la autoridad judicial, presuntamente, (i) desconoció un precedente judicial del máximo tribunal de lo contencioso administrativo en cuanto a la necesidad de pronunciarse sobre el título de imputación de daño especial en casos en los que se estudia un daño antijurídico producto de enfrentamientos con la participación de agentes estatales, y los requisitos para aplicar como eximente de responsabilidad del Estado el hecho de un tercero, y (ii) excluyó de su análisis lo pedido por los accionantes, en cuanto al estudio y eventual aplicación de dicho título de imputación como fundamento de la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico, y, en su lugar, abordó otro título de imputación (falla en el servicio) que no tenía sustento en lo solicitado por la parte demandante. Para la Sala, es claro que, *prima facie*, se vislumbra un reproche que implicaría una decisión (i) arbitraria, en cuanto a la falta de razones que justifiquen abstraerse del precedente citado y del estudio de lo pedido, lo que sería incompatible con el respeto por el debido proceso, y (ii) desproporcionada, al lesionar excesivamente los intereses de la parte demandante, que espera un pronunciamiento debidamente fundamentado sobre sus pretensiones.

53. Además, la Sala encuentra que se cumple con el requisito de **subsidiariedad**. Los accionantes acudieron a la solicitud de amparo luego de hacer uso del recurso de apelación, lo que da cuenta de que emplearon los recursos ordinarios a su disposición. Por su parte, si bien el Consejo de Estado indicó que la tutela no era procedente, toda vez que podían haber interpuesto los recursos de revisión por nulidad (artículo 250.5 del C.P.A.C.A.) y adición de la sentencia (art. 287 del C.G.P.), la Sala considera lo contrario por las siguientes dos razones.

54. En primer lugar, vale decir que el recurso extraordinario de revisión no era procedente frente al cargo de desconocimiento del precedente del Consejo de Estado. Esto, porque las causales contempladas en el artículo 250 del C.P.A.C.A. no prevén tal recurso para controvertir la actividad interpretativa del juez, o para corregir errores por falta de aplicación de las normas o por indebida aplicación de estas⁸⁹. En el mismo sentido, el recurso extraordinario

⁸⁸ Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia T-438 de 2016.

⁸⁹ Véase Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión, sentencia del 13 de octubre de 2020, radicado: 11001-03-15-000-2019-00119-00(REV). C.P.: Alberto Montaña Plata.

de revisión tampoco resulta idóneo ni eficaz para cuestionar la falta de congruencia. A juicio de la Sala, no se advierte que la falta de congruencia corresponda propiamente a una causal de nulidad que pueda derivarse de la sentencia (artículo 250.5 del C.P.A.C.A.), cuando se constata el régimen y las causales previstas en el artículo 133 del C.G.P., pues no corresponde a un problema de actuación sin competencia, ni tampoco a una pretermisión “integral” de la respectiva instancia. Así pues, ninguna de las demás causales podría acercarse al fenómeno procesal descrito y tampoco existe una norma que otorgue esa consecuencia en la regulación especial sobre la congruencia (artículos 281 y 282 del C.G.P.).

55. En ese último aspecto, la Sala reconoce que la procedencia de la acción de tutela para reclamar la protección del debido proceso por desconocimiento del principio de congruencia no ha sido un asunto pacífico en la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo. Tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han tenido posturas diferentes dentro de sus decisiones sobre la procedencia de la tutela por desconocimiento del principio de congruencia, pues no todas las veces el recurso extraordinario de revisión fue considerado como un medio idóneo y eficaz para abordar tal alegato. Así pues, el Consejo de Estado ha proferido sentencias en las que declaró improcedente la tutela, porque consideró que el recurso de revisión era procedente para abordar la falta de congruencia alegada en el asunto, porque esta conllevaba un juicio sobre la validez de la sentencia y, por lo tanto, podría encasillarse en la causal de nulidad que contempla dicho recurso⁹⁰. No obstante, en otras decisiones, la misma autoridad judicial ha declarado procedente la acción de tutela, al indicar que, para el caso concreto, no existen otros mecanismos para controvertir la falta de congruencia entre lo pedido y lo resuelto, pues esta no configura por sí sola una causal de nulidad que permitiría acudir al recurso de revisión⁹¹. De la misma manera, la Corte Constitucional ha

⁹⁰ Véase Corte Constitucional, Sentencia T-178 de 2023. La nota a pie de página 56 de dicha providencia cita siete sentencias de tutela del Consejo de Estado en las que el alto tribunal de lo contencioso administrativo ha concluido que la tutela es improcedente para reclamar la protección del debido proceso por desconocimiento del principio de congruencia, porque este defecto puede ser planteado dentro del proceso contencioso administrativo a través del recurso de revisión. Según esta línea, el principio de congruencia constituye “un deber legal que tienen los funcionarios judiciales de resolver un asunto puesto en su conocimiento con fundamento en las pretensiones, las pruebas aportadas, las normas aplicables y lo alegado por las partes, sin incurrir en fallos *ultrapetita*, *extrapetita* o *minuspetita*, como regla general.” Además, esta postura señala que “dicho principio tiene dos connotaciones, a saber, externa, cuando la decisión está en armonía con lo pedido y alegado por las partes, e interna, cuando existe coherencia en lo dispuesto en la parte resolutive y lo argüido en la parte motiva de la providencia.” En cualquier caso, los fallos que defienden esta posición señalan que la incongruencia puede generar la nulidad de la sentencia siempre y cuando sea de tal magnitud que no procesa solución diferente a su invalidez. Véase, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2025, radicado: 11001-03-25-000-2023-00347-00. C.P.: Jorge Iván Duque Gutiérrez.

⁹¹ Ibid. En un cuadro del f.j. 54, la Sentencia T-178 de 2023 expuso a modo de ejemplo algunas providencias de tutela del Consejo de Estado, en las que este entró a estudiar de fondo la vulneración del principio de congruencia en temáticas tan variadas como reliquidación pensional, reparación directa, y nulidad electoral. Véase también, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de acción de tutela del 30 de junio de 2022, radicado: 11001-03-15-000-2022-02285-00. C.P.: Milton Chaves García. En esta última sentencia, el Consejo de Estado reconoció que si bien en principio la misma corporación ha indicado que el recurso de revisión es el procedente para atacar el presunto vicio de falta de congruencia, de todas formas el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debía analizarse en cada caso concreto; por tal

proferido sentencias en las que la acción de tutela no superó el requisito de subsidiariedad, al considerar que el recurso de revisión era el mecanismo idóneo y eficaz para abordar la falta de congruencia alegada⁹² y ha emitido otras providencias en las que la vulneración al principio de congruencia fue estudiada de fondo porque sí comportaba un atentado contra el debido proceso, y el referido recurso de revisión no era procedente⁹³. Ante esta circunstancia, esta Sala también considera que no sería razonable reprocharle a un accionante el no haber ejercido el recurso extraordinario de revisión, cuando el alto tribunal de lo contencioso administrativo e incluso la Corte Constitucional no han unificado una postura sobre si la tutela contra providencia judicial procede cuando se alega la falta de congruencia o si el medio idóneo para controvertir dicho reproche es el recurso de revisión⁹⁴. Bajo ese panorama, la Sala reafirma la improcedencia del recurso extraordinario de revisión para cuestionar la falta de congruencia.

56. En segundo lugar, la Sala considera que la adición a la sentencia proferida por el Tribunal tampoco era un medio idóneo y eficaz para controvertir los reproches alegados, toda vez que esta no hubiera permitido analizar la presunta exclusión del precedente aplicable ni la falta de congruencia entre lo solicitado y lo resuelto. En efecto, las causales de la adición señaladas en el artículo 287 del C.P.A.C.A. no contemplan controversias sobre la actividad interpretativa del juez, errores por falta de aplicación de las normas o por indebida aplicación de estas. De hecho, si en gracia de discusión, se admitiera la adición para resolver los cuestionamientos de los accionantes, una eventual aplicación del precedente sobre daño especial a modo de adición implicaría un sentido del fallo diferente a la sentencia principal, lo cual contrariaría la finalidad de complementariedad de la adición. Así pues, al no mediar mecanismos ordinarios y extraordinarios para la garantía de los intereses de los demandantes en el proceso constitucional, es claro que la acción de tutela T-10.662.574 supera el requisito de subsidiariedad.

57. En sentido complementario, la Sala constata que este asunto acredita el presupuesto de **inmediatez**. Nótese que la última de las providencias cuestionadas, y que se pronunció definitivamente sobre las pretensiones de los accionantes, fue proferida el 1 de diciembre de 2023⁹⁵. De lo anterior se sigue que la acción de tutela se interpuso a los cinco meses después de proferida la última providencia⁹⁶, lapso que se estima razonable a juzgar por la naturaleza de la controversia objeto de examen.

razón, al constatar la existencia de un perjuicio irremediable en ese caso, el Consejo de Estado flexibilizó la subsidiariedad y admitió la procedibilidad de la acción, a pesar de no haberse presentado previamente la revisión.

⁹² Véase Corte Constitucional, Sentencia SU-184 de 2019 (congruencia y recurso de revisión en el proceso contencioso administrativo); Corte Constitucional, Sentencia SU-157 de 2022 (ibid.).

⁹³ Véase Corte Constitucional, Sentencia T-714 de 2013 (congruencia y recurso de revisión en el proceso civil vigente entonces); Sentencia T-455 de 2016 (en el proceso contencioso administrativo); Sentencia T-082 de 2023 (en el procedimiento penal).

⁹⁴ La Sentencia T-178 de 2023 de esta corporación adoptó una postura similar y estimó procedente la acción de tutela en contra de providencia judicial, en un tema de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁹⁵ Véase f.j. 9.

⁹⁶ Véase f.j. 10.

58. Además, se advierte que la acción de tutela **no versa sobre una irregularidad procesal**, sino sobre un problema de coherencia entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia cuestionada. Este alegato corresponde realmente a una de las hipótesis que definen al defecto material o sustantivo, como se explicara mas adelante.

59. Por otro lado, los demandantes **identificaron de forma clara y precisa los hechos** que, en su concepto, originaron la vulneración de los derechos fundamentales invocados. Como se describió anteriormente⁹⁷, los accionantes detallaron las razones normativas y fácticas por las cuales estimaron que en esta ocasión se configura un *desconocimiento del precedente del Consejo de Estado* y un “*defecto procedimental absoluto*”⁹⁸. Sobre el segundo defecto, la Sala advierte que más adelante se mostrará cómo el fondo de este cargo se entiende correctamente dentro del denominado defecto material o sustantivo⁹⁹. En todo caso, en el escrito de tutela, los accionantes detallaron las decisiones que, a su juicio, constituían precedente aplicable al proceso de reparación directa y las razones por las que se estaría vulnerando el principio de congruencia, afectando de igual forma los derechos a la igualdad y debido proceso.

60. Por último, se advierte que en esta oportunidad **la solicitud de amparo no se dirige contra un fallo de tutela, una sentencia de la Corte Constitucional ni del Consejo de Estado en la que resuelva una nulidad por inconstitucionalidad**. Como se dijo, las providencias controvertidas en esta sede fueron proferidas en el marco de un proceso de reparación directa en el que se discute la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico ocasionado durante un enfrentamiento en el que intervino personal de la fuerza pública.

61. Satisfechos los requisitos generales de procedencia del expediente T-10.662.574, la Sala procederá a analizar de igual forma el cumplimiento de los requisitos en el expediente T-10.664.177. Luego, de encontrarse también satisfechos, continuará a pronunciarse de fondo.

5. Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial del expediente T-10.664.177

62. En concordancia con lo expuesto sobre la naturaleza de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹⁰⁰, a continuación, la Sala examinará si la acción de tutela presentada por los accionantes Gabriela y otros satisface los requisitos generales de procedibilidad contra providencia judicial.

⁹⁷ Véase ff. jj. 10-13.

⁹⁸ Véase ff. jj. 97.

⁹⁹ La Sala recuerda que no recae sobre el accionante la carga de nombrar en forma técnica el error que le atribuye a la providencia cuestionada, de acuerdo con la clasificación decantada por la jurisprudencia constitucional, ya que esto desconocería el carácter informal de la acción de amparo. Véase Corte Constitucional, Sentencia SU-316 de 2023.

¹⁰⁰ Véase ff. jj. 43-45.

63. Así las cosas, lo primero que debe advertirse es que la solicitud de amparo satisface el requisito de **legitimación en la causa** tanto por activa como por pasiva. Frente a la legitimación por activa, se tiene que los accionantes son los mismos que otrora promovieron el medio de control de reparación directa, con excepción de algunos demandantes; estos son: por el primer grupo: la madre de la menor fallecida, cuatro hermanos menores y un hermano mayor; por el segundo grupo: la compañera permanente del fallecido, un hijo menor, los padres y dos hermanos¹⁰¹. Entre los accionantes se encuentran mayores y menores de edad, todos representados en este trámite constitucional por apoderado judicial debidamente facultado mediante poder especial¹⁰². Por tal motivo, la Sala encuentra acreditada la legitimación por activa de los accionantes¹⁰³. De otro lado, también está claro que la providencia judicial controvertida por conducto de esta tutela fue proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹⁰⁴. Por tal razón, la Sala considera que la legitimación por pasiva se cumple en cabeza del mencionado tribunal.

64. Ahora bien, la Sala constata que este asunto satisface parcialmente el requisito de **relevancia constitucional**, como se mostrará más adelante. En reiterada jurisprudencia, esta corporación ha manifestado que la solicitud de amparo no puede ser empleada como un mecanismo para reabrir discusiones que ya fueron zanjadas por el juez de la causa. Así pues, se ha dicho que el requisito se entiende satisfecho siempre y cuando la controversia: (i) verse sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico; (ii) se refiera al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental; y (iii) dé cuenta de una posible actuación judicial arbitraria, ilegítima y violatoria del debido proceso que amerite la intervención del juez constitucional¹⁰⁵.

65. El reclamo elevado por los accionantes está fundamentado en la presunta violación de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Como se expuso en los antecedentes¹⁰⁶, los accionantes alegaron que el Tribunal habría incurrido, esencialmente, en tres defectos. El primero es el defecto fáctico porque, presuntamente, el Tribunal omitió la apreciación de varios medios de prueba fundamentales en la determinación de la responsabilidad administrativa, incurrió en una defectuosa y contraevidente valoración probatoria de la prueba pericial, y desarrolló una

¹⁰¹ Cf. ff.jj. 24 y 30.

¹⁰² Expediente digital, archivo “3_DemandaWeb_PODERESYREGISTROSCIVILES(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-”. Además, la Sala comprobó que se cumplen los requisitos recogidos por la sentencia SU-388 de 2022, con base en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. En efecto, en el expediente, (i) constan tres (3) poderes escritos, que corresponden a los nombres de los accionantes y sus representados, y que se encuentran autenticados; (ii) son especiales, es decir, son específicos y particulares para promover la presente tutela en contra de la autoridad accionada; (iii) se otorgaron para la defensa de los intereses de cada accionante y sus representados en sede de tutela, y no para instaurar procesos diferentes; y (iv) el acto de apoderamiento se realizó por un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional vigente, consultada en línea.

¹⁰³ Primer grupo: la madre de la menor fallecida, cuatro hermanos menores y un hermano mayor. Segundo grupo: la compañera permanente del fallecido, un hijo menor, los padres y dos hermanos.

¹⁰⁴ Cf. ff.jj. 29 y 30.

¹⁰⁵ Cf. Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2023, que reitera las sentencias SU-128 de 2021 y SU-214 de 2022.

¹⁰⁶ Véase ff.jj. 30-32.

errónea, defectuosa y contraevidente valoración probatoria. El segundo es el defecto material o sustantivo por desconocimiento del precedente del Consejo de Estado sobre daño especial y la inaplicación del principio de congruencia. El tercero es el defecto material o sustantivo por indebida interpretación de la carga probatoria. Para la Sala, tan solo los cargos por presunto desconocimiento del precedente del Consejo de Estado e inaplicación del principio de congruencia tienen la relevancia constitucional suficiente para justificar su estudio en esta sede, como se sustentará a continuación¹⁰⁷.

66. *Ausencia de relevancia constitucional del cargo de defecto fáctico.* Los jueces tienen una amplia discrecionalidad al momento de valorar el material probatorio. De hecho, el artículo 165 del C.G.P. consagra el principio de libertad probatoria, y señala que se puede acudir a cualquiera de los medios previstos en la ley para efectos de probar los hechos materia de la controversia. En consecuencia, la libertad del juez en la valoración del material probatorio hace que la intervención del juez constitucional sea excepcional.

67. En virtud de lo anterior, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la acción de tutela es procedente contra una sentencia, por defecto fáctico, “cuando la decisión impugnada carece del apoyo probatorio que permita aplicar la norma en que se sustenta la decisión, o cuando se desconocen pruebas trascendentales para el sentido del fallo”¹⁰⁸. Este defecto tiene dos dimensiones. La primera es una dimensión positiva y “tiene lugar en los eventos en que se decide acudiendo a argumentos irrazonables, que hacen que la valoración probatoria sea por completo deficiente”¹⁰⁹.

68. Por su parte, la dimensión negativa se refiere “a las omisiones del juzgador en la etapa probatoria [, es decir,] cuando no se decretan o no se practican pruebas relevantes para llegar al conocimiento de los hechos, teniendo el deber de hacerlo”¹¹⁰. Además, la Corte ha señalado que la dimensión negativa puede dar lugar a tres circunstancias: (i) por omisión o negación del decreto o la práctica de pruebas determinantes, “lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido”¹¹¹; (ii) por valoración defectuosa del material probatorio, que consiste en que “el funcionario judicial al momento de valorar la prueba niega o [la valora] de manera arbitraria, irracional y caprichosa u omite la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de

¹⁰⁷ En algunas sentencias de tutelas contra providencias judiciales, la Corte Constitucional ha adoptado la metodología de verificar primero los requisitos generales de procedencia para cada defecto alegado, descartando aquellos que no los cumplen (por ejemplo, defectos fácticos sin evidencia de arbitrariedad o defectos por desconocimiento del precedente sin precedentes vinculantes), antes de proceder con el análisis de fondo de los defectos admisibles. Este enfoque, que también se adopta en el presente caso, garantiza que la Corte dirija sus esfuerzos a profundizar el estudio de aquellos cargos con relevancia constitucional, asegurando que la tutela no se convierta en una tercera instancia y garantizando la autonomía judicial. Véase la aplicación de esta metodología, por ejemplo, en las sentencias SU-418 de 2019, SU-081 de 2020, SU-018 de 2024 y SU-029 de 2024.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2022.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-018 de 2023.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-458 de 2007.

los hechos analizados y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente”¹¹²; y (iii) por omitir la valoración de la prueba y dar por no probado el hecho que emerge claramente de ella, es decir, “el funcionario judicial, a pesar de que en el proceso existan elementos probatorios, omite considerarlos, no los advierte o simplemente no los tiene en cuenta para efectos de fundamentar la decisión respectiva, y en el caso concreto resulta evidente que de haberse realizado su análisis y valoración, la solución del asunto jurídico debatido variaría sustancialmente”¹¹³.

69. Así pues, un defecto fáctico se configura cuando es posible verificar que la valoración probatoria realizada por el juez del caso es manifiestamente errónea o arbitraria, ya sea por omitir solicitar o decretar una prueba esencial, porque, aunque fue examinada se hace de manera defectuosa y porque la prueba no se valora a pesar de encontrarse dentro del proceso.

70. Volviendo al caso, los accionantes manifestaron que el Tribunal incurrió en un defecto fáctico negativo por no valorar diez testimonios y el protocolo de necropsia del señor Mateo, los cuales habrían servido de soporte en la declaratoria de responsabilidad del Estado, pues la víctima fue impactada en la espalda por la Policía Nacional, según testigos¹¹⁴. Luego, indicaron que incurrió en el mismo defecto en su versión negativa porque la falta de identidad entre los proyectiles que ocasionaron los daños y las armas utilizadas por la Policía Nacional no podía ser la única prueba concluyente, debiéndose valorar otros elementos, como los testimonios, y que no era determinante establecer quién disparó ni la naturaleza del arma, por tratarse de un enfrentamiento en el que de todas maneras intervino la Policía Nacional¹¹⁵. Añadieron al cargo, por el mismo defecto, que el Tribunal se contradijo al considerar inicialmente el uso de la fuerza de los agentes de la Policía Nacional en el enfrentamiento como “desmedido” y luego sostuvo que era un actuar “necesario” y “proporcional”; además, los accionantes insistieron en que la muerte del señor Mateo había sido por falla del servicio, mientras que el fallecimiento de la menor Sofía se había producido por el intercambio de disparos entre los intervinientes en el enfrentamiento, donde se encontraba la Policía Nacional¹¹⁶.

71. La Sala concuerda con la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el sentido de que el debate propuesto carece de relevancia constitucional. En efecto, el reproche a la sentencia acusada por defecto fáctico está orientado esencialmente a controvertir la valoración probatoria que efectuó el Tribunal que conoció del proceso ordinario en segunda instancia.

¹¹² Ibid. *Comp.* Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2016.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_ACCIONDETUTELA(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”, pp. 6-10.

¹¹⁵ Ibid., pp. 11-12.

¹¹⁶ Ibid., pp. 12-13.

72. Sin entrar a decidir de fondo el asunto, la Sala estima *prima facie* que la autoridad accionada valoró de manera objetiva y razonable el material probatorio allegado¹¹⁷. Esto, porque expuso y analizó el material probatorio obrante en el expediente -de hecho, en el fallo, el Tribunal describió y realizó consideraciones sobre los diferentes testimonios e informes-, lo cual le permitió concluir que no existía certeza respecto de quién disparó los proyectiles que ocasionaron la muerte de la menor Sofía, el señor Mateo y la lesión sufrida por el señor Lucas. Para el Tribunal resultó determinante en su estudio probatorio que el informe investigador de campo -FPJ13- del 11 de enero de 2013, el cual describía el tipo de “armamento de dotación que usaba la Policía Nacional para la época en que ocurrieron los hechos, esto es el 26 de noviembre de 2012, [permitió evidenciar que los proyectiles de estos artefactos no concordaban] con las vainillas recuperadas de los cuerpos de los occisos[, y que carecían de] identidad en las características y dimensiones de los proyectiles percutidos”¹¹⁸.

73. Para la Sala, el Tribunal no se contradijo al calificar, en un primer momento, el uso de la fuerza de los agentes de la Policía Nacional como “desmedido” y, posteriormente, como “necesario” y “proporcional”. Esto, porque el juicio inicial sobre el carácter “desmedido” de la fuerza fue preliminar y reflejaba una percepción basada en el impacto general del enfrentamiento. Sin embargo, tras un análisis detallado de las pruebas y las circunstancias específicas, el Tribunal concluyó que la actuación policial fue “necesaria” y “proporcional” porque: (i) los agentes intervinieron en un enfrentamiento armado entre pandillas que ponía en riesgo el orden público y la seguridad de la comunidad; (ii) los miembros de las pandillas dispararon contra los agentes al percatarse de su presencia, lo que obligó a la Policía a responder de inmediato para protegerse y neutralizar la amenaza; y (iii) no era viable que los agentes actuaran de manera pasiva o intentaran un diálogo en un contexto de violencia descontrolada¹¹⁹. Además, el Tribunal respaldó su conclusión con las pruebas periciales, que no acreditaron que los proyectiles que causaron las víctimas provinieran de las armas de dotación policial, lo que refuerza la razonabilidad de su valoración. Así, la Sala considera que el análisis del Tribunal fue coherente y no incurrió en una contradicción argumentativa, pues los calificativos empleados responden a etapas distintas de su razonamiento jurídico.

74. Así pues, el reproche por la configuración de un defecto fáctico no acredita el presupuesto de relevancia constitucional. En efecto, no se advierte que la

¹¹⁷ Expediente digital, archivo “16RECIBE PRUEBAS_76001333301420140048(.zip) NroActua 13(.zip) NroActua 13-Â_.zip) NroActua 13-Â_”, “001_RECEPCIONMEMORIALOALDESPACHO_DEVOLUCION_CORREO_JOSEDAVIDC”, en el sistema SAMAI: “011_SENTENCIAREVOCADA”, pp. 15-21.

¹¹⁸ Ibid., p. 22.

¹¹⁹ Ibid., p. 21. En efecto, el Tribunal explicó “que “si bien la Policía Nacional hizo uso de sus armas al momento de interceder en el enfrentamiento entre pandillas[,] lo cierto es que el actuar de los agentes policiales era necesario, pues [...] no podría entrar [...] de manera pasiva a tratar de generar un diálogo, [ya que el duelo entre pandillas] estaba totalmente salido de control, [...] y una vez se percataron de la presencia de los agentes de la entidad demandada, comenzaron a disparar, razón por la cual la Policía Nacional tuvo que actuar de inmediato en el mismo sentido, esto, también para protegerse de los ataques de los miembros de las pandillas que se estaban enfrentando”, ibid.

valoración probatoria realizada por el Tribunal haya sido arbitraria, ilegítima y violatoria del debido proceso, por lo tanto, no resulta procedente la intervención del juez constitucional, en aras de garantizar, los principios de autonomía judicial, juez natural e inmediación.

75. *Ausencia de relevancia constitucional del cargo de defecto material o sustantivo por indebida interpretación de la carga probatoria.* El defecto material o sustantivo ha sido definido por la jurisprudencia de esta corporación como aquel error que se presenta cuando la autoridad judicial desborda con su interpretación o aplicación la Constitución o la ley¹²⁰. En tal sentido, la Corte Constitucional ha identificado que, en sentido amplio, se está en presencia de un defecto sustantivo “(i) cuando la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto, (ii) deja de aplicar la norma adecuada u (iii) opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”¹²¹.

76. Por su parte, en sentido estricto, la configuración de este defecto puede presentarse en las siguientes situaciones: “(i) el fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto por impertinente o porque ha sido derogada, es inexistente, inexecutable o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el legislador; (ii) cuando no se hace una interpretación razonable de la norma; (iii) cuando el juez se aparta del alcance de la norma definido en sentencias con efectos erga omnes; (iv) cuando la disposición aplicada es regresiva o contraria a la Constitución Política; (v) cuando el ordenamiento otorga poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición; (vi) cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso; (vii) cuando se afectan derechos fundamentales debido a que el operador judicial sustenta o justifica de manera insuficiente su actuación; (viii) cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes del proceso; y (ix) cuando exista una incongruencia entre la parte motiva y resolutive de la sentencia”¹²².

77. De la misma forma en que sucede con otros requisitos de procedibilidad, la jurisprudencia constitucional ha determinado que, para la configuración de este defecto, el error cometido por el juez debe tener la trascendencia suficiente para comprometer los derechos fundamentales de las partes del proceso o de los terceros interesados en él. Así, un error carente de dicha trascendencia no tiene la relevancia suficiente para justificar la configuración del defecto sustantivo¹²³.

78. En concordancia con lo anterior, el defecto sustantivo surge de la necesidad de que las providencias de los jueces contengan una argumentación

¹²⁰ Véase Corte Constitucional, sentencias SU-448 de 2016 y SU-157 de 2022.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-029 de 2024.

¹²² Ibid.

¹²³ Corte Constitución, Sentencia T-210 de 2022.

suficiente y motivada. Por esa razón, la intervención del juez constitucional es procedente, en casos en los que una decisión judicial no cumpla con tales garantías mínimas. De tal manera, el juez constitucional puede asegurar que las autoridades judiciales cumplan con su obligación de transparencia y objetividad en sus decisiones.

79. En el caso objeto de estudio, los accionantes manifestaron que el Tribunal incurrió en un defecto material o sustantivo por indebida interpretación de la carga probatoria. En su concepto, el Tribunal no aplicó correctamente el artículo 167 del C.G.P., sobre la carga de la prueba, porque dicha autoridad judicial desconoció que: (i) los demandantes sí probaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar del enfrentamiento armado; (ii) la demostración de que el daño antijurídico a la menor Sofía fue ocasionado por un proyectil disparado desde un arma de dotación oficial no constituía una carga probatoria en cabeza de la parte demandante, pues el régimen jurídico aplicable era el de daño especial, que no exige tal justificación; y (iii) los demandantes sí acreditaron el uso desproporcionado de la fuerza en la persona de Mateo, pues fue asesinado por la espalda¹²⁴.

80. La Sala está de acuerdo con la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, y considera que este reproche de los accionantes también carece de relevancia constitucional. En efecto, el cargo de defecto material o sustantivo por indebida interpretación de la carga probatoria está orientado a controvertir la valoración probatoria efectuada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y no controvierte en realidad la supuesta falta de aplicación del artículo 167 del C.G.P., sobre la carga de la prueba.

81. Aunque no se entrará a analizar el asunto de fondo, la Sala considera, a primera vista, que la autoridad accionada aplicó correctamente el artículo 167 del C.G.P., según el cual, corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen. Primero, el mismo tribunal reconoció que sí se produjo el enfrentamiento armado entre pandillas y la Policía Nacional, en las circunstancias de tiempo, modo y lugar, con base en las pruebas que allegaron los demandantes para demostrar tal hecho¹²⁵. Segundo, el Tribunal señaló que los demandantes no lograron demostrar que el daño antijurídico a la menor Sofía fue ocasionado por un proyectil disparado desde un arma de dotación oficial, con base en el título de imputación de falla en el servicio que aplicó; en este punto, es necesario dejar en claro que, independientemente del cuestionamiento sobre el título de imputación aplicado, se advierte que el Tribunal falló en consecuencia con este, pues concluyó que no se configuró un nexo causal entre la entidad demandada, en concreto, entre los agentes estatales que propinaron los disparos y los daños antijurídicos causados a las víctimas¹²⁶. Tercero, el Tribunal no pudo determinar del material

¹²⁴ Expediente digital, archivo “16RECIBE PRUEBAS_76001333301420140048(.zip) NroActua 13(.zip) NroActua 13-Â_.zip) NroActua 13-Â_”, “001_RECEPCIONMEMORIALOAALDESPACHO_DEVOLUCION_CORREO_JOSEDAVIDC”, en el sistema SAMAI: “011_SENTENCIAREVOCADA”, pp. 21-22.

¹²⁵ Ibid., p. 21.

¹²⁶ Ibid., p. 22.

probatorio allegado la responsabilidad por uso desproporcionado de la fuerza en la persona de Mateo, por parte de la Policía Nacional, así como tampoco que esta fuera la causa por la que resultó asesinado por la espalda; si bien para los accionantes es claro que probaron el uso desmedido de la fuerza en este caso, el juez, dentro de su autonomía de valoración probatoria, decidió lo contrario, lo cual no hace más que confirmar que el supuesto defecto material o sustantivo por indebida interpretación de la carga probatoria es en realidad una inconformidad frente al análisis probatorio realizado por el juez de conocimiento.

82. En consecuencia, el defecto material o sustantivo por indebida aplicación del artículo 167 del C.G.P., no reviste un auténtico debate de relevancia constitucional.

83. *Relevancia constitucional de los defectos por desconocimiento del precedente y material o sustantivo por falta de cumplimiento del principio de congruencia.* Al respecto, los accionantes reseñaron el precedente del Consejo de Estado que habría desconocido la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. A su juicio, en dichas providencias, el Consejo de Estado señala que no es necesario identificar al autor material del daño y la naturaleza del arma, a fin de determinar la responsabilidad del Estado en este tipo de enfrentamientos¹²⁷. Además, indicaron que el Tribunal no cumplió con el principio de congruencia, pues, en la demanda inicial, fue invocado el referido precedente jurisprudencial, el cual se reitera en este trámite constitucional, sin que el Tribunal accionado hubiese hecho referencia al mismo¹²⁸.

84. De ese modo, para la Sala es claro que el asunto *sub examine* tiene una manifiesta relevancia constitucional al menos por tres razones. Primero, se trata de un genuino asunto constitucional porque la controversia gira en torno a la aplicación del precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación de daño especial, en todos aquellos casos en los que el daño antijurídico se presente durante un enfrentamiento armado con participación de agentes estatales. Así pues, el reproche de los accionantes se basa en que la sentencia del Tribunal atenta contra la supremacía de cláusulas constitucionales de capital

¹²⁷ Expediente digital, archivo “1_DemandaWeb_ACCIONDETUTELA(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-Demanda-1”, pp. 13-20. Las sentencias citadas son: Consejo de Estado, Expediente 5004, 25 de noviembre de 1987, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; Consejo de Estado, Expediente 5238, 29 de septiembre de 1988, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 6215, 29 de noviembre de 1991, C.P. Daniel Suarez Hernández; Consejo de Estado, Expediente 6858, 26 de marzo de 1992, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 7138, 8 de mayo de 1992, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 6338, 22 de mayo de 1992, C.P. Daniel Suarez Hernández; Consejo de Estado, Expediente 7374, 14 de diciembre de 1992, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; Consejo de Estado, Expediente 7528, 16 de abril de 1993, C.P. Carlos Betancur Jaramillo; Consejo de Estado, Expediente 7716, 17 de junio de 1993; Consejo de Estado, Expediente 9261, 7 de abril de 1994, C.P. Daniel Suarez Hernández; Consejo de Estado, Expediente 7015, 18 de febrero de 1996, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; Consejo de Estado, Expediente 10.460, 19 de septiembre de 1996; Consejo de Estado, Expediente 12.162, 25 de mayo de 2000, C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez; Consejo de Estado, Expediente 15.085, 13 de noviembre de 2003, C.P. Ricardo Hoyos Duque; Consejo de Estado, Expediente 14.692, 13 de diciembre de 2004, C.P. German Rodríguez Villamizar; Consejo de Estado, Expediente 05001233100019960181601, 6 de mayo de 2014, C.P. Enrique Gil Botero; Consejo de Estado, Expediente 19001233300020170006801, 5 de marzo de 2021, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹²⁸ Ibid., p. 20.

importancia como lo son: *(i)* el derecho al debido proceso (art. 29 de la C.P.) y *(ii)* el derecho al acceso a la administración de justicia (art. 229 de la C.P.). En efecto, los alegatos de los accionantes en este punto no están enfocados en las consideraciones legales que motivaron el fallo cuestionado o en convertir la acción de tutela en una tercera instancia para hacer valer su interpretación frente a los hechos, ni tampoco su pretensión es meramente económica. Por el contrario, como lo resaltaron en su escrito de tutela, manifestaron que el Tribunal se apartó *(i)* del precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación de daño especial, en el cual no se exige demostrar que el daño antijurídico en un enfrentamiento con presencia de agentes estatales fue provocado directamente por uno de ellos, y *(ii)* del principio de congruencia, pues el estudio y eventual aplicación del título de imputación de daño especial fue invocado en la demanda inicial, pero tampoco fue desarrollado por el Tribunal en su sentencia.

85. Segundo, el asunto versa sobre el contenido, alcance y goce de los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, pero también de los principios constitucionales de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe. En esencia, los demandantes cuestionaron por qué el juez de lo contencioso administrativo falló de forma disímil un asunto que, en su concepto, es fácticamente análogo a otros en los que el Consejo de Estado sí ha aplicado el título de imputación de daño especial; además, se quejaron de que el Tribunal no hubiera estudiado el título de imputación de daño especial, según lo pedido en la demanda. Al respecto, la Corte ha indicado que el precedente es un pilar del Estado de Derecho, porque *(i)* garantiza la igualdad en la aplicación del derecho, la cual resultaría transgredida si, en el desarrollo de un proceso, se brinda una respuesta diferente frente a casos idénticos; *(ii)* asegura la coherencia en la aplicación del derecho vigente, a través de decisiones judiciales que sean razonablemente previsibles; y *(iii)* protege la confianza legítima y la buena fe, pues proscribe el uso y la interpretación caprichosa de las normas aplicables por parte de las autoridades judiciales¹²⁹. Bajo ese panorama, la Sala advierte que los accionantes reprochan una aplicación desigual de la figura del daño especial en casos con circunstancias fácticas similares, lo que afecta la confianza en la actuación uniforme de las autoridades judiciales.

86. Tercero, la controversia da cuenta de una actuación judicial que vulnera de forma irrazonable y desproporcionada el debido proceso. Las deficiencias del fallo del Tribunal, según los accionantes, no son meras irregularidades intrascendentes. En su criterio, la autoridad judicial, presuntamente, *(i)* desconoció un precedente judicial del máximo tribunal de lo contencioso administrativo y su superior jerárquico sobre el título de imputación de daño especial, que sería aplicable en casos en los que se estudia un daño antijurídico producto de enfrentamientos con la participación de agentes estatales, y *(ii)* excluyó de su análisis lo pedido por los accionantes, en cuanto al estudio y eventual aplicación de dicho título de imputación como fundamento de la

¹²⁹ Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia T-438 de 2016.

responsabilidad del Estado por el daño antijurídico. Para la Sala, es claro que, *prima facie*, se vislumbra un reproche que implicaría una decisión (i) arbitraria, en cuanto a la falta de razones que justifiquen abstraerse del precedente citado y del estudio de lo pedido, lo que sería incompatible con el respeto por el debido proceso, y (ii) desproporcionada, al lesionar excesivamente los intereses de la parte demandante, que espera un pronunciamiento debidamente fundamentado sobre sus pretensiones.

87. Por otro lado, la Sala verificó que se cumple con el requisito de **subsidiariedad**. Los accionantes presentaron la solicitud de amparo tras agotar el recurso de apelación, lo que demuestra que hicieron uso de los mecanismos ordinarios a su disposición. En este caso, al igual que se analizó *supra*¹³⁰, no era procedente ni el recurso de revisión (artículo 250 del C.P.A.C.A.) ni la adición de la sentencia (art. 287 del C.G.P.). Primero, se recuerda que el recurso de revisión no es admisible para controvertir la actividad interpretativa del juez, o corregir errores por falta de aplicación de las normas o por indebida aplicación de estas, así como tampoco para abordar el principio de congruencia¹³¹. Y, segundo, ninguno de los anteriores recursos hubiera permitido controvertir la presunta exclusión del precedente aplicable ni la falta de congruencia entre lo solicitado y lo que se decidió, pues las causales de la adición no contemplan controversias sobre dichos asuntos; de hecho, si se admitiera la adición para resolver los cuestionamientos de los accionantes, una eventual aplicación del precedente sobre daño especial a modo de adición implicaría un sentido del fallo diferente a la sentencia principal, lo cual contrariaría la finalidad de complementariedad de la adición. En conclusión, al no existir mecanismos ordinarios y extraordinarios para la garantía de los intereses de los accionantes, es claro que la acción de tutela bajo examen supera el requisito de subsidiariedad.

88. Igualmente, la Sala constata que este asunto acredita el presupuesto de **inmediatez**. Véase que la providencia cuestionada, y que se pronunció definitivamente sobre las pretensiones de los accionantes, fue emitida el 30 de noviembre de 2023¹³² y notificada el 15 de diciembre del mismo año. De lo anterior se sigue que la acción de tutela se interpuso a los seis meses y dos días después de proferida la última providencia¹³³, lapso que se estima razonable en la controversia bajo examen.

89. Además, se advierte que la acción de tutela **no versa sobre una irregularidad procesal**, sino sobre un problema de coherencia entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia cuestionada. Este alegato corresponde realmente a una de las hipótesis que definen al defecto material o sustantivo.

¹³⁰ Véase, f.j. 53-56.

¹³¹ Véase ff.jj. 54 y 55.

¹³² Véase f.j. 29.

¹³³ Véase f.j. 30.

90. Adicionalmente, los accionantes **identificaron de forma clara y precisa los hechos** que, en su concepto, originaron la vulneración de los derechos fundamentales invocados. Como se esbozó anteriormente¹³⁴, los accionantes detallaron los hechos y las razones normativas por las cuales estimaron que se configuraba un *defecto material o sustantivo frente a la aplicación del precedente del Consejo de Estado sobre daño especial y se había desconocido el principio de congruencia*. Vale anotar que, en el escrito de tutela se citaron diecisiete sentencias de ese alto tribunal que, en concepto de los accionantes, constituían precedente sobre daño especial y eran aplicables al proceso de reparación directa, pero que no se estudiaron, en desmedro de los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

91. Por último, se advierte que **la solicitud de amparo no se dirige contra un fallo de tutela, una sentencia de la Corte Constitucional ni del Consejo de Estado en la que resuelva una nulidad por inconstitucionalidad**. La providencia controvertida en esta sede fue proferida en el marco de un proceso de reparación directa en el que se discutió la responsabilidad del Estado por daño antijurídico durante un enfrentamiento entre pandillas en el que intervino personal de la fuerza pública.

92. Acreditados los requisitos generales de procedencia en ambos casos, la Sala procederá a pronunciarse de fondo y de manera conjunta sobre los dos asuntos. Así pues, hará una presentación de los casos, en la que planteará los problemas jurídicos y explicará la metodología a seguir, para luego continuar con la solución de cada caso en concreto.

6. Examen de fondo. Presentación de los casos y solución

6.1. Delimitación del asunto objeto de revisión, problemas jurídicos y metodología de la decisión

6.1.1. Expediente T-10.662.574

93. *Hechos relevantes*. La acción de tutela se originó en virtud de la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de los accionantes, por parte de las sentencias proferidas en primera y segunda instancia, respectivamente, por el Juzgado 008 Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C. Esto, en el marco de un proceso de reparación directa promovido por los señores Juana y otros¹³⁵, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional. Su finalidad era obtener la indemnización por los daños causados por la muerte de su familiar, el señor Samir, producto de un enfrentamiento entre la Policía Nacional y dos presuntos delincuentes en flagrancia, en la ciudad de Barranquilla.

¹³⁴ Véase ff. jj. 30-32.

¹³⁵ Cf. ff. jj. 5 y 10.

94. Tal como quedó relatado, ambas autoridades judiciales dieron por acreditada la muerte del señor Samir a causa de un impacto de arma de fuego. Sin embargo, negaron las pretensiones indemnizatorias de los demandantes. Lo anterior, al considerar que no se logró demostrar que el daño hubiera sido ocasionado por una de las armas de dotación de la Policía Nacional. Por tal razón, concluyeron que el daño (la muerte) fue provocado por un hecho exclusivo de un tercero, que exime de responsabilidad al Estado.

95. Una vez en firme la decisión de segunda instancia, los demandantes acudieron al juez constitucional en defensa de sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso. En síntesis, los accionantes insistieron en que tanto el Juzgado como el Tribunal desconocieron el precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación aplicable en casos de enfrentamientos armados con participación de la fuerza pública. Además, respecto al fallo del Tribunal, señalaron que (i) no se estudiaron todos los títulos de imputación que resultaban probados en el proceso, como lo ordena dicho precedente; (ii) se desconoció la aplicación correcta del “hecho exclusivo de un tercero”, como causal eximente de responsabilidad estatal; (iii) se incurrió en lo que ellos denominaron “defecto procedimental absoluto” por ignorar el principio de congruencia, al modificar la *causa petendi* en la demanda y el recurso de alzada de los accionantes.

96. *Ajuste del defecto procedimental absoluto por defecto material o sustantivo.* Esta Sala recuerda que se configura el defecto procedimental “cuando los funcionarios judiciales actúan al margen de los postulados procesales aplicables a cada caso concreto, de tal forma que terminan comprometiendo los derechos fundamentales de las partes”¹³⁶. La Corte ha precisado para este defecto que el error “(i) sea trascendente, es decir, que afecte de manera grave el derecho al debido proceso y que tenga una influencia directa en la decisión de fondo adoptada y, (ii) debe ser una deficiencia no atribuible al afectado”¹³⁷.

97. Dicho lo anterior, la Sala estima necesario aclarar que el presunto cargo por defecto procedimental absoluto -argüido por los accionantes- se encuentra realmente previsto dentro de las causales de estudio del defecto material o sustantivo, como pasa a mostrarse. En efecto, los accionantes manifestaron que la providencia del Tribunal Administrativo del Atlántico incurrió en defecto procedimental absoluto por ignorar el principio de congruencia. Sin embargo, la razón que alegaron fue que tal defecto se produjo al modificar la *causa petendi* que plantearon los accionantes, pues la demanda y la apelación indicaron que la causa de la responsabilidad patrimonial del Estado era el daño antijurídico producido con ocasión de un enfrentamiento armado, y el Tribunal asumió que lo pretendido era obtener “una declaratoria de responsabilidad únicamente por un daño causado con un arma de dotación oficial”¹³⁸.

¹³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2022.

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-071 de 2022.

¹³⁸ Véase f.j. 12.

98. Así pues, en el fondo, lo que los accionantes reprochan es la existencia de una incongruencia entre lo que solicitaron, la parte motiva de la sentencia y lo que finalmente decidió el Tribunal. Este alegato corresponde realmente a una de las hipótesis que definen al defecto material o sustantivo, es decir, “(ix) incongruencia entre la parte motiva y resolutive de la sentencia”, como se esbozó *supra*¹³⁹, y no a una actuación al margen de las reglas procesales o en estricto apego a las mismas. En otras palabras, no se trata de un reclamo por una irregularidad en la aplicación de las reglas procesales dentro del marco del proceso contencioso administrativo, sino de un problema de coherencia de la propia decisión entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia cuestionada. Por lo tanto, en aplicación del principio “*Iura novit curia*”, es decir, “El juez determina el derecho aplicable”, y de la naturaleza informal de la acción de tutela¹⁴⁰, la Sala procederá a evaluar este reproche bajo la figura del defecto material o sustantivo, de la misma forma en la que los accionantes del segundo caso enmarcaron similares cuestionamientos en tal defecto.

99. *Problemas jurídicos.* Al hilo de lo expuesto, corresponde a la Sala Cuarta de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C, vulneró los derechos a la igualdad y debido proceso de los accionantes, dentro del expediente T- 10.662.574, al presuntamente desconocer el precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación objetiva del daño especial y el hecho exclusivo de un tercero como eximente de responsabilidad del Estado frente a tal título, a la hora de analizar las pretensiones de la demanda de reparación directa interpuesta por los señores Juana y otros¹⁴¹, en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional por la muerte del señor Samir?
- (ii) ¿El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C, vulneró los derechos a la igualdad y debido proceso de los accionantes, dentro del expediente T-10.662.574, al presuntamente desconocer el principio de congruencia, al asumir que lo pretendido por los demandantes era obtener una declaratoria de responsabilidad por el daño ocasionado con un arma de dotación oficial, aunque la demanda se fundamentaba en los perjuicios causados como resultado de un enfrentamiento armado en el que intervinieron agentes de la Policía Nacional?

6.1.2. Expediente T-10.664.177

¹³⁹ Véase f.j. 76.

¹⁴⁰ Además, la Sala reitera que no recae sobre el accionante la carga de nombrar en forma técnica el error que le atribuye a la providencia cuestionada, de acuerdo con la clasificación decantada por la jurisprudencia constitucional, porque se desconocería el carácter informal de la acción de tutela. Véase Corte Constitucional, SU-316 de 2023. Sobre la facultad del juez constitucional para identificar el defecto adecuado, véase también el f.j. 134 de esta providencia.

¹⁴¹ Cf. ff.jj. 5 y 10.

100. *Hechos relevantes.* El amparo de tutela se solicitó debido a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, por parte del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al proferir la sentencia de segunda instancia, en el marco de un proceso de reparación directa promovido por los señores Gabriela y otros¹⁴², en contra de la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, cuyo objetivo era obtener la indemnización por los daños causados por las muertes de la menor Sofía y de Mateo, y las lesiones a Lucas, producto de la intervención de la Policía Nacional en un enfrentamiento entre pandillas en la ciudad de Santiago de Cali. Lo anterior, al presuntamente desconocer el precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación objetiva del daño especial, a la hora de decidir las pretensiones de la demanda de reparación directa.

101. Según lo descrito en los hechos, el Juzgado 014 Administrativo Oral del Circuito de Cali declaró la responsabilidad administrativa de la demandada por los daños ocasionados. Sin embargo, no accedió a indemnizar los daños solicitados por el señor Lucas y su núcleo familiar, y por el menor hijo de Mateo. En todo caso, el Juzgado fundó su pronunciamiento en el título de imputación de daño especial, al considerar que aun cuando en ninguno de los supuestos se comprobó que los daños hubieran sido ocasionados directamente por arma de dotación oficial, el cruce de disparos que provocó el accionar de la fuerza pública fue la causa de los daños que se le ocasionaron a las tres víctimas, hecho que puso en riesgo a la población civil, desarmada y ajena a los enfrentamientos.

102. No obstante, inconformes con la decisión, los demandantes presentaron recurso de apelación, a fin de conseguir la indemnización para todos. Del mismo modo, la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional impugnó el fallo pues, tras analizar los tres elementos del título de imputación por falla en el servicio, no se demostró el nexo causal entre los hechos expuestos y los presuntos daños sufridos por la parte demandante.

103. Contrario a lo esperado por los demandantes, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó la decisión. La providencia realizó una síntesis del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado y enfatizó su presentación en la figura de la falla del servicio. En su concepto, aunque la Policía Nacional hizo uso de sus armas al momento de intervenir en el enfrentamiento entre pandillas, la actuación de los agentes policiales era necesaria y justificada. Además, señaló que las pruebas no daban cuenta de que los proyectiles que impactaron sobre las tres víctimas hubieran provenido de las armas de dotación oficial, por lo que correspondía a los demandantes acreditar los elementos que permitieran atribuir la responsabilidad al Estado.

104. Luego, esta Sala, en el análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, consideró que los defectos fáctico y material o sustantivo por indebida interpretación de la carga probatoria

¹⁴² Cf. ff.jj. 24 y 30.

no satisfacían el requisito de relevancia constitucional¹⁴³. Así, se concluyó que el examen de fondo de la Sala se circunscribiría a los defectos por desconocimiento del precedente y por falta de congruencia. Finalmente, de manera similar a como se anunció en el expediente anterior, la incongruencia se estudiará dentro del defecto material o sustantivo, pues, se reitera, no se trata de un reclamo por una irregularidad en la aplicación de las reglas procesales dentro del marco del proceso contencioso administrativo, sino de un problema de coherencia entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia cuestionada.

105. *Problemas jurídicos*. En virtud de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión resolverá los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca vulneró los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los accionantes, al presuntamente desconocer el precedente aplicable del Consejo de Estado sobre el título de imputación objetiva del daño especial y el hecho exclusivo de un tercero como eximente de responsabilidad del Estado frente a tal título, a la hora de decidir las pretensiones de la demanda de reparación directa, interpuesta por Gabriela y otros¹⁴⁴ en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional por las muertes de la menor Sofía y de Mateo, y las lesiones a Lucas?
- (ii) ¿El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca vulneró los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los accionantes, al presuntamente desconocer el principio de congruencia y omitir pronunciarse sobre el precedente de daño especial, invocado en la demanda?

6.1.3. Metodología

106. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala procederá de la siguiente manera. Primero, describirá brevemente el régimen de responsabilidad del Estado. En segundo lugar, analizará el título de imputación objetiva de daño especial en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Después, describirá los requisitos específicos de procedencia por defecto material o sustantivo y por desconocimiento del precedente. Finalmente, decidirá los casos.

6.2. El régimen de responsabilidad del Estado

107. En la Sentencia SU-157 de 2022, la Corte Constitucional sintetizó los elementos básicos del régimen de responsabilidad del Estado, derivado del artículo 90 de la C.P.¹⁴⁵. En dicha oportunidad, esta corporación señaló que, si

¹⁴³ Véase ff.jj. 66-82.

¹⁴⁴ Cf. ff.jj. 24 y 30.

¹⁴⁵ Véase Corte Constitucional, Sentencia SU-157 de 2022.

bien la Constitución estableció un principio general de responsabilidad patrimonial del Estado en el artículo 90, también reconoció otros principios y derechos constitucionales que apoyan la configuración de la responsabilidad, como la primacía de los derechos inalienables de la persona, la efectividad del principio de solidaridad, la igualdad frente a las cargas públicas, así como la obligación de proteger el patrimonio de los asociados y de reparar los daños antijurídicos causados por el actuar del ente público.

108. A partir de allí, la Corte señaló que la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución es un mandato imperativo, aplicable a todas las autoridades estatales y en los diversos ámbitos de la responsabilidad (contractual o extracontractual, entre otros). Asimismo, indicó que, de esa disposición, se desprende una garantía de resarcimiento para los administrados, estrechamente relacionada con el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, y una obligación para el Estado de repetir contra sus agentes cuando la administración pública haya resultado condenada y se demuestre la culpa grave o el dolo de aquellos¹⁴⁶.

109. Ahora bien, a partir de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia contencioso-administrativa, la Corte mencionó que era necesario que se configuraran tres elementos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado. El primero de ellos es el **daño antijurídico**, que consiste en aquel perjuicio contrario a derecho que le es generado a una persona y que no tiene el deber jurídico de soportar; así pues, la antijuridicidad del daño ocurre cuando la actuación del Estado no se encuentra justificada, ya sea porque (i) no existe un título jurídico válido que autorice o admita el daño causado, o (ii) el daño excede las cargas que normalmente un individuo en la sociedad está obligado a soportar (derivado tanto de actuaciones lícitas como ilícitas). El segundo elemento es que dicho daño sea imputable al Estado, es decir, que se acredite un “vínculo jurídico” entre el daño y la actividad desplegada por el Estado. En este caso, al juez competente le corresponde verificar que el daño reclamado por los demandantes sea jurídicamente imputable a las instituciones del Estado, siempre que exista un elemento normativo que así lo determine. Finalmente, dicho daño debe ser **causado por el Estado**, entiéndase, que sea el resultado de la actividad de una entidad pública o sus agentes en cumplimiento de sus obligaciones estatales (por acción) o por incumplimiento de estas (por omisión); eso sí, el daño antijurídico puede producirse como consecuencia de una actividad ilícita de los agentes estatales o por una conducta legítima a cargo del Estado (aquella que produce un daño cuya carga el afectado no tiene la obligación de soportar)¹⁴⁷.

110. Ahora bien, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha diferenciado entre dos regímenes de responsabilidad del Estado. Si bien el artículo 90 de la C.P. no privilegió uno sobre otro¹⁴⁸, la jurisprudencia del

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018.

Consejo de Estado ha aclarado que el juez tiene autonomía para determinar el régimen aplicable, de acuerdo con los hechos probados en el proceso, sin que ello implique una alteración arbitraria de la *causa petendi*¹⁴⁹. En primer lugar, está el régimen de responsabilidad subjetiva, cuyo fundamento es un error o falla atribuible a la administración. Es decir, exige demostrar la existencia de culpa del Estado en la generación del daño antijurídico. En este régimen subjetivo, el título de imputación se denomina **falla del servicio** o la falta en la prestación del servicio, y se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia de este¹⁵⁰. En segundo lugar, se encuentra el régimen de responsabilidad objetiva, en la cual está ausente la noción de culpa o falla, y que consiste en que la administración, en el ejercicio de sus funciones legales, produce un rompimiento al principio de igualdad ante las cargas públicas, en el cual se genera un daño antijurídico que ninguna persona está obligada a soportar jurídicamente¹⁵¹; por tal motivo, para exonerarse de responsabilidad, al Estado le corresponde probar el rompimiento del nexo causal por fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o hecho de la víctima¹⁵². Dentro de este régimen, los títulos de imputación incluyen el riesgo excepcional y el daño especial.

111. En cuanto al **riesgo excepcional**, la jurisprudencia del Consejo de Estado lo ha definido como aquel riesgo a los asociados, creado por el mismo Estado en cumplimiento de sus funciones, que genera un daño antijurídico. De esta manera, al demandante le basta con demostrar el daño, la actividad generadora del riesgo y el nexo de causalidad, salvo que la administración logre probar la ocurrencia de una causa extraña que lo rompa¹⁵³. Por su parte, y con el fin de profundizar en la figura, el **daño especial** se estudiará en la siguiente sección.

6.3. El daño especial en la jurisprudencia del Consejo de Estado

112. El título de imputación por daño especial es de vieja data. El Consejo de Estado lo utilizó por primera vez en el año 1947¹⁵⁴, y su fundamento se encuentra “en la equidad y en la solidaridad como materialización del reequilibrio ante una ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, fruto

¹⁴⁹ Véase, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, radicado: 19001-23-33-000-2017-00068-01(65350). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁵⁰ Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de abril de 2012, radicado 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515). C.P.: Hernán Andrade Rincón; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 14 de septiembre de 2011, radicado 66001-23-31-000-1998-00496-01(22745), C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁵¹ Véase, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de abril de 2012, radicado 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

¹⁵² Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, radicado: 73001-23-31-000-1999-00265-01(19548). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁵³ Ibid.; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 26 de enero de 2011, radicado: 76001-23-31-000-1994-02680-01(18940). C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁵⁴ Sobre la discusión en torno a su origen, *comp.* Yuliana Ocampo, “Deconstruyendo el origen del daño especial en Colombia: análisis del caso “El Siglo””. En *Dikaion*, Vol. 30, No. 1 (2021).

del perjuicio especial y anormal que debe soportar el administrado”¹⁵⁵. Así pues, los principios de equidad, igualdad material y solidaridad, propios del Estado social de derecho contemplado en la C.P. y en el artículo 90 superior, juegan un papel protagónico en la definición del daño especial, sin que esta aproximación “principalista” -por decirlo de alguna manera- implique un reducto de arbitrariedad para el juez de conocimiento¹⁵⁶.

113. Si bien el daño especial comparte con el riesgo excepcional el fundamento en el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas y los principios antedichos, existe una diferencia. En palabras del Consejo de Estado, “[e]n el riesgo excepcional, el título de la imputación del daño al Estado será el riesgo, de modo que el daño sufrido surge de la actividad riesgosa; en cambio el daño especial, será directamente la ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas de modo que la antijuridicidad del daño dependerá exclusivamente de tal desequilibrio, que deberá tener las características de anormalidad y especialidad”¹⁵⁷.

114. La Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las generalidades de este título de imputación. Así, en la Sentencia SU-443 de 2016¹⁵⁸, esta corporación abordó brevemente la naturaleza del daño especial en la jurisprudencia del Consejo de Estado; constató que su aplicación es excepcional y por razones de equidad cuando no se logre el encasillamiento en otros regímenes de responsabilidad; y encontró que los requisitos demandan la actuación legítima de la Administración, el daño antijurídico de carácter anormal a las cargas que deben soportar los ciudadanos y el nexo de causalidad entre los dos. Además, la Corte reseñó algunas de las situaciones en las que el Consejo de Estado ha aplicado el daño especial como título de imputación, las cuales han estado relacionadas con “muertes de ciudadanos con motivo de ataques de la guerrilla, enfrentamientos entre la Policía Nacional y habitantes de la calle, la realización de obras públicas, [...] perjuicios resultantes de la aplicación de un acto administrativo legal o [aquellos generados cuando las embajadas de países extranjeros vulneran los derechos laborales de sus trabajadores colombianos]”¹⁵⁹. También, otras sentencias de esta corporación han estudiado la aplicación del daño especial por parte del Consejo de Estado en casos de privación injusta de la libertad¹⁶⁰, así como su uso en aquellos casos

¹⁵⁵ Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de mayo de 2007, radicado 50001-23-26-000-1991-06081-01(16696). C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁵⁶ Véase también, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de marzo de 2017, radicado: 05001-23-31-000-2003-02430-01(45915). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

¹⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 23 de octubre de 2003, radicado: 25000-23-26-000-1995-00580-01(14211). C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-443 de 2016.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018. Aquí es necesario aclarar que la Corte Constitucional estimó que la sentencia de unificación del Consejo de Estado, que definió como fórmula rigurosa e inflexible la aplicación del título de imputación objetivo de daño especial para el juzgamiento del Estado en los casos de privación injusta de la libertad, contravenía el artículo 68 de la Ley 270 de 1996 y la Sentencia C-037 de 1996, pues el artículo 90 de la C.P. no privilegió un título de imputación. Por el contrario, la Corte indicó que dicha cláusula general de responsabilidad daba la libertad para que el juez administrativo pudiera elegir qué título de

en los que, frente a la ocupación de bienes inmuebles por parte de terceros, los mecanismos administrativos, policivos o penales no resultan efectivos para la protección y reparación de las víctimas, y, por lo tanto, el Estado se hace responsable¹⁶¹.

115. Visto lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado reconoce el daño especial como aquel título de imputación que se aplica cuando se ha generado un perjuicio durante el desarrollo de una conducta lícita por parte del Estado, que rompe la igualdad ante las cargas públicas y, por lo tanto, se considera anormal y especial¹⁶². Al ser un título de imputación objetivo, el daño especial no tiene en cuenta la noción de culpa o falla, por eso no requiere individualizar al causante del daño para imputar responsabilidad al Estado. Lo anterior implica que no es necesario que el daño haya sido causado directamente por alguno de los agentes estatales, pues “la obligación indemnizatoria que se deduce proviene del imperativo de protección de la víctima en aplicación de los principios de justicia y equidad y, porque, para la víctima injustamente afectada, el daño irrogado entrañó un claro rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas que normalmente debía soportar”¹⁶³.

116. Ahora bien, para que la administración pueda eximirse de responsabilidad en la aplicación de este título, le corresponde probar el rompimiento del nexo causal. El daño especial, como título objetivo, puede ser controvertido por el Estado si este demuestra que el presunto daño ocurrió por fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o hecho de la víctima¹⁶⁴. A pesar de este abanico de posibilidades, la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre daño especial ha sido recurrente en poner como ejemplo de causal eximente al hecho exclusivo de un tercero¹⁶⁵; sin embargo, ha advertido que, al intentar justificar esta causal, el Estado debe demostrar que el daño se produjo sin injerencia o

imputación resultaba más idóneo para establecer que la privación de la libertad fue injusta, es decir, inidónea, irrazonable y desproporcionada, y por ese motivo, no tenía por qué soportarse. La sentencia de unificación discutida: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 17 de octubre de 2013, radicado: 52001-23-31-000-1996-07459-01(23354). C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Recientemente, el alto tribunal de lo contencioso administrativo indicó que, en aplicación de la jurisprudencia constitucional, en estos casos, el juez administrativo debería considerar primero la aplicación del título de imputación de falla del servicio y luego sí, de manera residual el de daño especial, pues si bien la cláusula general de responsabilidad estatal de artículo 90 de la C.P. encuentra “amplia aplicación y desarrollo en la falla del servicio”, la misma no excluye la posibilidad de estudiar la responsabilidad derivada de la restricción a la libertad de las personas bajo alguno de los otros títulos de atribución. Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 13 de marzo de 2024, radicado: 25000232600020120047501 (68409). C.P.: Nicolás Yepes Corrales.

¹⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-157 de 2022.

¹⁶² Véase, entre muchas otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de junio de 2014, radicado: 05001-23-31-000-1998-03751-01(26161). C.P.: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, radicado: 19001-23-33-000-2017-00068-01(65350). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, radicado: 19001-23-33-000-2017-00068-01(65350). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁶⁴ Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, radicado: 73001-23-31-000-1999-00265-01(19548). C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de agosto de 2002, radicado: 54001-23-31-000-1989-5672-01(10952). C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

actividad de la administración. Así pues, no se “exonerará cuando el daño se cause en razón de la defensa del Estado ante el hecho del tercero, porque si bien esa defensa es legítima, el daño sufrido por las víctimas ajenas a esa confrontación es antijurídico, en cuanto éstas no tenían el deber jurídico de soportar cargas superiores a las que se imponen a todos los demás asociados”¹⁶⁶.

117. En síntesis, los requisitos para que pueda aplicarse el título de imputación de daño especial son los siguientes¹⁶⁷. (i) Una actuación legítima de la administración, amparada por la normatividad legal vigente, que rompe la igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar ciertos administrados, es decir, que impone a ciertos administrados un mayor sacrificio al que normalmente deben soportar los asociados en general. (ii) La concreción de un daño cierto, concreto y particular, que lesiona un derecho jurídicamente tutelado. (iii) La existencia de un nexo de causalidad entre la actuación legal de la administración y el perjuicio ocasionado. En consecuencia, la jurisprudencia del Consejo de Estado aclara que el daño “debe ser anormal, excepcional y superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, es decir, que solo unos pocos ciudadanos resultan sacrificados en su patrimonio como contrapartida de que la comunidad obtenga beneficios que le representa un mejoramiento en la calidad y prestación de los servicios”¹⁶⁸.

118. Como puede verse, la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el daño especial ha sido nutrida y reiterada en cuanto a las reglas que permiten justificar la elección del daño especial como título de imputación en un caso concreto. A continuación, y con miras a apoyar el análisis del estudio de fondo que esta Sala hará posteriormente, se expondrán dos casos que ilustrarán cómo el Consejo de Estado ha aplicado el título de imputación de daño especial.

119. En sentencia del 12 de febrero de 2014¹⁶⁹, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación presentado contra una sentencia proferida el 23 de junio de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el ejercicio del medio de control de reparación directa¹⁷⁰. Los demandantes pretendían que se declarara la responsabilidad patrimonial de la Nación-Ministerio de Defensa- Policía Nacional, por la muerte de un ciudadano, en medio de un operativo de la Policía Nacional en la entonces llamada zona “El cartucho”, en Bogotá, en el que se pretendía desalojar a los habitantes y residentes de ese sector.

¹⁶⁶ Ibid. Lo mismo fue reiterado en otras, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 6 de diciembre de 2013, radicado: 070012331000200200386 01. C.P.: Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁶⁷ Los requisitos fueron extraídos de Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de septiembre de 1997, radicado: 10392, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; véase también Corte Constitucional, Sentencia SU-443 de 2016.

¹⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de septiembre de 1997, radicado: 10392, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

¹⁶⁹ Dicha sentencia fue citada por los accionantes como una de las providencias que fue desconocida por la autoridad judicial.

¹⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de febrero de 2014, radicado: 25000-23-26-000-2001-00852-01(28675). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

120. Luego de hacer un análisis sobre el material probatorio y lo que se acreditaba como probado, la subsección del alto tribunal pasó a considerar la imputabilidad del daño a la entidad demandada. Al respecto, esta autoridad judicial reiteró que, en sentencia de unificación de la Sección Tercera¹⁷¹, quedó claro que le correspondía al juez determinar el título de imputación aplicable al caso en estudio. En consecuencia, la Subsección estimó que, si bien los demandantes habían invocado la falla en el servicio y el riesgo excepcional como posibles títulos de imputación, le era dable aplicar otro título como el daño especial, que permitiera resolver los hechos acreditados en el proceso. Así, recordó que la Sección Tercera ha aplicado en otros fallos el daño especial para declarar la responsabilidad del Estado, porque entiende que, “si bien el enfrentamiento entre las fuerzas del orden y los delincuentes puede resultar legítimo, la víctima no tiene por qué soportar los perjuicios sufridos en tales circunstancias, independientemente de quien los haya causado”¹⁷², y siempre que tal daño sea anormal y especial.

121. Como corolario de lo anterior, la Subsección acreditó que la muerte del ciudadano fue causada por un explosivo, en momentos en que se presentaba una confrontación entre agentes policiales y un grupo de habitantes en situación de calle del sector “El Cartucho”. Además, encontró que resultaba “irrelevante determinar la autoría del causante del daño para imputar responsabilidad al Estado, toda vez que su declaratoria en estos precisos eventos solo exige que el daño se produzca en el marco de un enfrentamiento en el que estén involucradas fuerzas estatales”¹⁷³. En consecuencia, declaró la responsabilidad estatal y ordenó la correspondiente indemnización que, a su juicio, provenía “del imperativo de protección de la víctima en aplicación de los principios de justicia y equidad y, por cuanto para la víctima injustamente afectada, el daño irrogado entrañó un claro rompimiento de las cargas públicas que normalmente debían soportar”¹⁷⁴. En consecuencia, la Subsección revocó la providencia recurrida.

122. Por otra parte, la sentencia del 5 de marzo de 2021¹⁷⁵, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁷⁶, resolvió una impugnación en contra de una sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca, nuevamente, en el contexto del medio de control de reparación directa. Los demandantes pretendían que se declarara responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional porque la víctima, que se encontraba en su casa, perdió el ojo izquierdo, presuntamente, por causa de un proyectil de goma

¹⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de abril de 2012, radicado 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515). C.P.: Hernán Andrade Rincón. Esta sentencia ya ha sido citada en las notas a pie de página 150y 151.

¹⁷² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de febrero de 2014, radicado: 25000-23-26-000-2001-00852-01(28675). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Dicha sentencia fue citada por los accionantes como una de las providencias que fue desconocida por la autoridad judicial.

¹⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, radicado: 19001-23-33-000-2017-00068-01(65350). C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico.

disparado por integrantes del escuadrón ESMAD, de la Policía Nacional, quienes disolvían una revuelta en Puerto Tejada, Cauca.

123. Después de estudiar los requisitos de procedibilidad del medio de control de reparación directa, la Subsección estableció lo probado en el proceso, el daño (consistente en la lesión en el ojo) y el régimen de imputación aplicable. Al igual que el caso anterior, recordó la facultad del juez administrativo de definir el “régimen de responsabilidad patrimonial del Estado aplicable, de cara a los hechos probados en el proceso, sin que esto implique una suerte de modificación o alteración de la *causa petendi*, ni que responda a la formulación de una hipótesis que se aleje de la realidad material del caso o que se establezca un curso causal hipotético de manera arbitraria”¹⁷⁷. Sin embargo, del material probatorio allegado, la Subsección concluyó que, aunque en el proceso no se acreditó prueba sobre el tipo de arma con la que fue impactada la víctima y quién la portaba, el uso de medios probatorios indirectos permitía concluir que la lesión fue causada por miembros del ESMAD con sus armas de dotación oficial, dadas las circunstancias en las que se generó el daño.

124. Con todo lo dicho anteriormente, la Subsección entró a estudiar y aplicar el título de daño especial. La autoridad judicial indicó previamente que no se cumplían los requisitos para establecer una falla del servicio ni se hallaron causales de exoneración de responsabilidad. Así, señaló que la misma subsección, “al resolver casos similares al [...] presente, [ha considerado que] no se requiere individualizar al causante del daño para imputar responsabilidad al Estado, dada la magnitud anormal o especial del daño que da lugar a la reclamación resarcitoria, independientemente de la naturaleza del hecho que lo causó”¹⁷⁸. En consecuencia, declaró la responsabilidad del Estado y la correspondiente obligación indemnizatoria, la cual provenía “del imperativo de protección de la víctima en aplicación de los principios de justicia y equidad y, porque, para la víctima injustamente afectada, el daño irrogado entrañó un claro rompimiento de las cargas públicas que normalmente debían soportar”¹⁷⁹.

125. A pesar de lo anterior, la Sala reconoce que la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado parece tender a preferir el título de riesgo excepcional frente al de daño especial en asuntos similares a los descritos anteriormente. Es decir, si bien el Consejo de Estado no ha descartado la posibilidad de imputar al Estado responsabilidad patrimonial objetiva en casos de enfrentamientos armados con participación de agentes estatales, ese alto tribunal actualmente ha aplicado a dichos asuntos el título de imputación de riesgo excepcional. Esto, porque, en esas circunstancias, se crea o se incrementa un riesgo anormal, que excede lo que la víctima debería soportar razonablemente y donde no hay posibilidad de determinar con certeza de quien provino el disparo que desencadenó el daño antijurídico. A continuación, se reseñan algunos casos que evidenciarían esta inclinación.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.

126. Por un lado, la sentencia del 24 de abril de 2024, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado que resolvió la impugnación formulada contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, por Jaime de Jesús Cortina Aguirre y otros contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, en el marco del medio de control de reparación directa¹⁸⁰. Los demandantes solicitaban la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por las lesiones sufridas por Jaime Cortina, de 16 años, el 3 de julio de 2013, cuando fue herido en un brazo durante una asonada en Barrancabermeja, presuntamente por un disparo de arma de dotación oficial de la Policía Nacional, que intervenía para controlar disturbios protagonizados por hinchas de fútbol. Alegaron un mal uso de las armas y abuso de la fuerza, mientras la demandada atribuyó el daño a la culpa exclusiva de la víctima o a terceros.

127. El Consejo de Estado, al resolver la apelación, analizó el acervo probatorio, incluyendo informes de novedad, testimonios y pruebas trasladadas de investigaciones penales y disciplinarias y concluyó que no se acreditó que el proyectil que lesionó a Jaime Cortina proviniera de un arma de dotación oficial, debido a la falta de certeza en las declaraciones de testigos, muchas de las cuales provenían de agentes policiales con posible sesgo o eran de oídas, y a la insuficiencia de pruebas técnicas, como el informe de residuos de disparos. Sin embargo, la Sala aplicó el régimen de responsabilidad objetiva por riesgo excepcional, al considerar que la Policía, al detonar armas en un contexto de disturbios con aglomeración, incrementó el riesgo de daño, aunque el menor contribuyó al hecho al participar activamente en la asonada arrojando piedras a los agentes.

128. En virtud de lo anterior, la Subsección C modificó la sentencia de primera instancia, declarando la responsabilidad patrimonial de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por las lesiones sufridas por Jaime Cortina, pero bajo el título de riesgo excepcional y en concurrencia de culpas (30% a la demandada, 70% a la víctima). Así mismo, confirmó la condena por perjuicios morales y daño a la salud, reduciendo el monto en un 70% debido a la contribución del demandante en el daño.

129. Por otra parte, en sentencia del 10 de octubre de 2024, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió una demanda presentada por Olys Margotd Pérez Atencia y otros contra la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en ejercicio de la acción de reparación directa¹⁸¹. Los demandantes buscaban la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte de José Aníbal Franco Atencia, ocurrida el 13 de septiembre de 2013 en

¹⁸⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2024, radicado: 68001-23-33-000-2015-00971-01 (61540). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

¹⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de octubre de 2024, radicado: 13001-23-33-000-2015-00793 01 (70356). C.P.: Alberto Montaña Plata.

Simití, Bolívar, alegando que fue causada por un disparo de un infante de marina durante un enfrentamiento con un grupo al margen de la ley, constituyendo una falla del servicio por uso excesivo de la fuerza y violación del principio de distinción.

130. La Subsección verificó que la muerte de José Aníbal ocurrió por heridas de arma de fuego en un fuego cruzado durante una operación de la Armada Nacional contra un grupo ilegal. Las pruebas confirmaron que la víctima, un minero civil, quedó atrapada en el enfrentamiento, pero no se acreditó que los militares negaran auxilio ni que presentaran a José Aníbal como combatiente. La Sala aplicó el régimen de responsabilidad objetiva por riesgo excepcional, considerando que el daño fue causado por el riesgo creado por la operación militar, independientemente del origen del disparo, ya que los enfrentamientos armados con participación estatal hacen imputable el daño a la entidad.

131. Bajo ese panorama, la Subsección revocó la sentencia de primera instancia y declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional por la muerte de José Aníbal Franco Atencia. Además, condenó a la demandada a indemnizar a los demandantes por los perjuicios causados. La decisión se fundamentó en la creación de un riesgo excepcional por parte de la Armada durante el operativo, sin necesidad de probar que el proyectil provino de sus agentes, conforme a la jurisprudencia que atribuye responsabilidad al Estado en daños a terceros derivados de enfrentamientos armados.

132. Con base en lo expuesto, la Sala advierte que, dentro de la cláusula general de responsabilidad del Estado, contenida en el artículo 90 de la C.P., existen al menos dos regímenes de responsabilidad: uno subjetivo y otro objetivo. En este último, se encuentran los títulos de imputación por: (i) daño especial, que surge durante el desarrollo de una conducta lícita por parte del Estado, sin requerir prueba de culpa de la administración, ni identificación del causante para imputar responsabilidad al Estado, salvo que el Estado demuestre una causal de exoneración; y (ii) riesgo excepcional, título por el que parece inclinarse actualmente la jurisprudencia del Consejo de Estado en casos de enfrentamientos armados con participación de agentes estatales, por el riesgo anormal creado por actividades peligrosas como el uso de armas. A continuación, la Sala pasará a reseñar brevemente los requisitos específicos de procedencia del defecto material o sustantivo.

6.4. El defecto material o sustantivo

133. Como se explicó más arriba¹⁸², el defecto material o sustantivo ha sido definido por la jurisprudencia de esta corporación como aquel error que se presenta cuando la autoridad judicial desborda con su interpretación o aplicación la Constitución o la ley. Así pues, en sentido estricto, este defecto se presenta no solo cuando (i) existe una incongruencia entre lo pedido, la motivación y la parte resolutive de la sentencia, sino también cuando (ii) el juez

¹⁸² Véase ff.jj. 75-78.

desconoce el significado reconocido o atribuido a las disposiciones objeto de juzgamiento (ley, decreto, resolución, entre otras) en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad o legalidad¹⁸³. Además, se recuerda que el error cometido por el juez debe tener la trascendencia suficiente para comprometer los derechos fundamentales de las partes del proceso, por lo que un error carente de dicha trascendencia no tiene la relevancia suficiente para justificar la configuración del defecto sustantivo¹⁸⁴.

134. Así pues, frente a la incongruencia, la Sala reitera que esta consiste en la falta de coherencia entre lo solicitado, la motivación del fallo y lo resuelto. No se trata de una irregularidad procesal propiamente dicha, sino de la inobservancia de un principio que garantiza que las decisiones del fallador satisfagan el derecho al acceso a la justicia y atiendan el debido proceso que la Constitución garantiza a sus destinatarios. Es por esa razón que las sentencias de tutela de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado enunciadas, que admitieron la procedencia de la tutela por falta de congruencia, estimaron que el amparo era procedente porque comportaba un atentado contra tales derechos y no existía la posibilidad de presentar recursos en el proceso ordinario¹⁸⁵. En consecuencia, al juez le corresponde tomar su decisión de manera congruente con los hechos, pretensiones y excepciones que obren dentro del proceso.

135. A continuación, la Sala pasará a considerar las generalidades del defecto por desconocimiento del precedente.

6.5. El defecto por desconocimiento del precedente judicial

136. En virtud de los artículos 228 y 230 de la C.P., la función judicial debe ejercerse en cumplimiento de los principios de independencia y autonomía¹⁸⁶. En todo caso, sin perjuicio de estos últimos, la corporación también ha recalcado que la labor judicial está sometida al imperio de la ley y del derecho, por lo que “los juzgados y tribunales se encuentran vinculados por las directrices contenidas, entre otras, en la Constitución, el bloque de constitucionalidad, los decretos reglamentarios y (...) la jurisprudencia”¹⁸⁷.

137. En este sentido, se ha insistido en que los principios referidos exigen a los jueces aplicar y respetar los criterios que han sido adoptados en decisiones que constituyen un precedente vinculante al caso que es de su conocimiento. En otras palabras, los jueces deben garantizar que, ante asuntos fácticamente similares, se mantenga la igualdad en la interpretación de la ley y la Constitución¹⁸⁸. Y es que la Corte ha insistido en que cuando un ciudadano acude a la administración de justicia tiene la expectativa de que su asunto será resuelto en la misma forma en que se han fallado previamente los casos

¹⁸³ Véase Corte Constitucional, SU-304 de 2024. También, Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2016.

¹⁸⁴ Corte Constitución, Sentencia T-210 de 2022.

¹⁸⁵ Véase f.j. 55.

¹⁸⁶ Cf. Corte Constitucional, Sentencia SU-029 de 2024.

¹⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2022, en la que se reitera la Sentencia C-539 de 2011.

¹⁸⁸ Cf. Corte Constitucional, Sentencia T-531 de 2023.

análogos. Supone, en suma, que el examen de su causa judicial procederá en igualdad de condiciones a los asuntos que son asimilables al suyo¹⁸⁹.

138. Ahora bien, a efectos de establecer que una o varias decisiones constituyen un precedente aplicable a un determinado asunto, la Corte ha fijado las siguientes pautas: “(i) que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso por resolver; (ii) que [l]a ratio resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y (iii) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente”¹⁹⁰.

139. Sumado a ello, la jurisprudencia constitucional ha anotado que el precedente puede ser horizontal o vertical dependiendo de la autoridad que profirió las providencias que se juzgan aplicables al asunto objeto de resolución. Mientras el primero alude a las decisiones proferidas por autoridades judiciales del mismo nivel jerárquico, incluido el mismo funcionario o corporación concernida, el segundo atañe a las providencias dictadas por el superior jerárquico o por la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia¹⁹¹. En punto a esta distinción, la Corte ha precisado que la configuración del defecto objeto de análisis opera con independencia de que el precedente sea horizontal o vertical, pues tanto en uno como en otro caso es posible advertir la transgresión de los derechos al debido proceso y a la igualdad¹⁹².

140. En cuanto al precedente vertical, es importante no perder de vista su papel en la aplicación igualitaria de las interpretaciones unificadas que los órganos de cierre realizan sobre el ordenamiento jurídico. En este ámbito, sumado a los principios de igualdad y debido proceso, el precedente vertical busca generar mayores niveles de coherencia y consistencia en la aplicación de las disposiciones del sistema normativo¹⁹³. Por su parte, el precedente horizontal busca que una misma autoridad judicial siga las reglas que ha establecido y mantenga coherencia en sus planteamientos, evitando así vulnerar el principio lógico de no contradicción o tratar de forma desigual casos iguales¹⁹⁴.

141. Finalmente, debe señalarse que, en virtud de la independencia y autonomía judicial, los jueces pueden apartarse del precedente-horizontal o vertical-siempre que cumplan con la carga argumentativa exigida. La jurisprudencia ha establecido en estos casos que una autoridad judicial cumple la citada carga cuando satisface los requisitos de: (i) transparencia, es decir, que se haga referencia al precedente que abandona, y (ii) suficiencia o razón suficiente, lo que implica que ofrezca argumentos sólidos para demostrar por

¹⁸⁹ Cf. Corte Constitucional, sentencias SU-298 de 2015 y SU-029 de 2024.

¹⁹⁰ Cf. Corte Constitucional, sentencia SU-029 de 2024, que reitera, entre otras, las sentencias SU-353 de 2020, SU-401 de 2021 y SU-068 de 2022.

¹⁹¹ Cf. Corte Constitucional, sentencias T-531 de 2023 y SU-354 de 2017.

¹⁹² Cf. Corte Constitucional, Sentencia T-531 de 2023, que reitera la Sentencia T-086 de 2017.

¹⁹³ Cf. Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2022, que reitera la Sentencia C-539 de 2011.

¹⁹⁴ Cf. Corte Constitucional, Sentencia SU-029 de 2024, que reitera las sentencias C-179 de 2016 y SU-353 de 2020.

qué es necesario apartarse “de sus propias decisiones o de las adoptadas por un juez de igual o superior jerarquía”¹⁹⁵.

6.6. Solución de los casos

142. Con el fin de resolver los casos en concreto, la Sala se pronunciará sobre los dos problemas jurídicos previamente formulados. La solución será conjunta para ambos casos, dado que presentan problemas jurídicos esencialmente similares. Así pues, esta Sala resolverá el primer problema jurídico con base en las consideraciones sobre el desconocimiento del precedente, dado que los accionantes reprocharon esencialmente que los tribunales desconocieron las decisiones del Consejo de Estado que fijaron los criterios hermenéuticos para la aplicación del título de imputación de daño especial. Por su parte, el alegato sobre la falta de cumplimiento del principio de congruencia se abordará desde la óptica del defecto sustantivo, por cuanto se enmarca en las causales que la jurisprudencia ha contemplado respecto de dicho defecto¹⁹⁶.

6.6.1. Primer problema jurídico: los tribunales desconocieron el precedente judicial vertical relativo al título de imputación de responsabilidad estatal por daño especial

143. A continuación, la Sala procederá a reseñar cada una de las providencias acusadas. Enseguida, la Sala mostrará por qué los criterios de interpretación y aplicación sobre el daño especial, realizados por el Consejo de Estado, constituyen precedente. Finalmente, solucionará los problemas jurídicos, concluyendo que las sentencias atacadas no cumplieron con las reglas de dicho precedente.

144. **Asunto T-10.662.574.** El 1 de diciembre de 2023, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C, resolvió el recurso de apelación interpuesto por los demandantes y confirmó el fallo de primera instancia¹⁹⁷, en consecuencia, negó la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado. A continuación, se transcriben el problema jurídico y la tesis de solución del caso.

- (i) Problema jurídico: “El problema jurídico que plantea esta Sala consiste en determinar conforme a la delimitación de los términos de impugnación, si hay lugar a confirmar o revocar la sentencia que declaró no probada la responsabilidad de la Policía Nacional por la muerte del señor Samir, con ocasión de un operativo judicial en el que fueron capturados dos delincuentes en flagrancia con quienes se produjo un enfrentamiento armado”¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Cf. Corte Constitucional, sentencias T-210 de 2022, T-531 de 2023 y SU-029 de 2024.

¹⁹⁶ Véase f.j. 134.

¹⁹⁷ Expediente digital, archivo “10ED_PRUEBA_31_5_202415_5(.pdf) NroActua 2-Otros”.

¹⁹⁸ Ibid., p. 7.

- (ii) Tesis: “La Sala, se anticipa en señalar que se confirmará la sentencia de primera instancia, debido a que no se demostró que la entidad demandada hubiera incurrido en falla alguna en el servicio y el daño especial irrogado, como quiera que existe un rompimiento del nexo causal ante la inexistencia de pruebas que conlleven a determinar que la lesión fue producto de un arma de dotación oficial”¹⁹⁹.

145. Para sustentar su tesis, el Tribunal expuso primero el marco normativo y jurisprudencial sobre el régimen de responsabilidad del Estado a partir del artículo 90 de la C.P., con énfasis en el daño y el título de imputación en funciones desplegadas por la Policía con armas de dotación oficial²⁰⁰. La exposición inició de la siguiente manera: “Cuando se debate la responsabilidad extracontractual estatal derivada de los daños antijurídicos causados con armas de fuego de dotación oficial -situación en la que, de acuerdo con el sustento fáctico de la demanda, se enmarca la presente controversia- por regla general se aplica el título de imputación objetivo de riesgo excepcional”²⁰¹. Luego, el Tribunal indicó que, cuando la lesión con arma de fuego de dotación oficial se producía por un mal funcionamiento de la administración, el litigio debería ser decidido según el título de imputación de falla del servicio²⁰². A continuación, el Tribunal disertó sobre el hecho de un tercero como causal de exoneración de la responsabilidad del Estado; al efecto, manifestó que “bajo la hipótesis constitutiva de exoneración, es necesario determinar en qué medida el actuar de la administración influyó en la determinación de ese daño, para lo cual es necesario que la conducta desplegada por la víctima o por un tercero sea tanto causa del daño, como la raíz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada o determinante, y en tal evento le correspondería probar al demandante que la administración con su actuación derivó en la producción del mismo”²⁰³. Finalmente, el Tribunal mencionó que, a partir de las consideraciones de la demanda y de la defensa, el juez de lo contencioso administrativo podrá “dar un tratamiento singular a cada caso, y analizar la responsabilidad bajo el principio *iura novit curia*, a fin de determinar cuál es el título que se ajusta al debate jurídico, manteniendo con ello, el deber de demostrarse el incumplimiento de la demandada en el seguimiento de sus protocolos y en la exposición de los civiles al riesgo que devenía un enfrentamiento ocurrido al momento de los hechos”²⁰⁴.

146. En seguida, el Tribunal presentó una sección con los hechos probados en el proceso²⁰⁵. Allí, reseñó cada prueba y explicó el contenido de alguna de ellas. Después, estableció el contexto en el que falleció el señor Samir; así señaló que “una patrulla adscrita a la Estación de Policía El Bosque, en labores de patrullaje y con ocasión de una denuncia realizada por extorsión y un atraco

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid., pp. 7-12.

²⁰¹ Ibid., p. 8.

²⁰² Ibid. pp. 8-9.

²⁰³ Ibid. p. 9.

²⁰⁴ Ibid., p. 12.

²⁰⁵ Ibid., pp. 13-19.

con machete [, advirtió la presencia de dos sujetos que, al advertir que venía la patrulla de la Policía, uno de los dos pleitistas procedió a dispararle a los miembros de la fuerza pública]”²⁰⁶. Luego, fueron capturados y, al presunto portador del arma, se le incautó una con disparos percutidos. Fue en este enfrentamiento que falleció el señor Samir. Acto seguido, el Tribunal consideró los requisitos de estructuración del daño antijurídico y concluyó que el daño consistió en la muerte del señor Samir²⁰⁷.

147. Superado lo anterior, el Tribunal pasó a analizar la imputación²⁰⁸. Para ello, indicó que, a fin de ser declarada la responsabilidad patrimonial del Estado, debían cumplirse dos presupuestos sobre los que descansa la imputación, a saber: la imputación fáctica y la jurídica. Al respecto, aclaró que “mientras el primer nivel de imputación (fáctica) hace referencia a la atribución de un resultado dañoso en cabeza de un determinado sujeto, el segundo nivel de imputación (jurídico) hace referencia al fundamento de porqué ese sujeto se encuentra en la obligación de reparar el daño”²⁰⁹. Fue así como el Tribunal entró a analizar su cumplimiento en el caso concreto.

148. Después de haber realizado su análisis de los hechos y el material probatorio, el Tribunal concluyó que “si bien se encuentra acreditado que la lesión fue producida por arma de fuego, también lo es, que del material probatorio [...] no se puede determinar con certeza que el accionar de la policía en el momento en que se causaron los disparos fueron los causantes de la muerte del señor Samir”²¹⁰. Afirmó que el cotejo entre los proyectiles de las armas de dotación usadas el día de los hechos y el que ocasionó la muerte de la víctima no arrojó coincidencia. Añadió que tampoco obraba expediente disciplinario seguido contra los agentes de policía, que permitieran deducir una posible vulneración al protocolo de actuación de la Policía²¹¹.

149. Finalmente, el Tribunal indicó que no había prueba que lo convenciera de que fueron agentes estatales quienes produjeron el daño. Así, señaló que, “a partir de los hechos demostrados, no puede inferirse que, en efecto, el occiso haya sido lesionado por los miembros de la Policía Nacional y con un arma de su dotación y uso privativo, antes bien, la lesión probada, probablemente pudo provenir de cualquier otro instrumento, pues los capturados según versión inicial eran quienes estaban cometiendo las conductas delictivas, y quienes poseían antecedentes penales”²¹².

150. Como anotación, la Sala de Revisión pudo constatar en la sentencia que el título de imputación de daño especial fue mencionado únicamente en la tesis, y tres veces más y de forma ocasional entre el marco normativo y la conclusión

²⁰⁶ Ibid., p. 19.

²⁰⁷ Ibid., pp. 20-21.

²⁰⁸ Ibid., pp. 21-27.

²⁰⁹ Ibid., p. 22.

²¹⁰ Ibid., p. 24.

²¹¹ Ibid., pp. 24-26.

²¹² Ibid., p. 27.

anterior. En conclusión, el Tribunal no realizó un estudio detallado de la figura del daño especial.

151. Asunto T-10.664.177. El 30 de noviembre de 2023, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Quinta de Decisión, resolvió el recurso de apelación presentado por la parte demandante y la demandada, y revocó el fallo de primera instancia²¹³, negando así la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado. A continuación, se transcriben los problemas jurídicos y la tesis de solución del caso.

- (i) Problemas jurídicos: “[Determinar si, d]e acuerdo con el recurso de apelación de la parte demandante, [hay lugar a] modificar la sentencia de primera instancia en lo que respecta a la indemnización por daños y perjuicios morales y materiales en favor del menor Andrés”.
- (ii) “[D]eterminar si hay lugar al pago de los perjuicios morales por las lesiones sufridas por el señor Lucas”.
- (iii) “[Establecer si,] de conformidad con el recurso de apelación formulado por la entidad demandada, [...] hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar negar las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que los hechos ocurridos el 26 de noviembre de 2012 fueron ocasionados por un tercero, lo cual acarrea un eximente de responsabilidad”.
- (iv) Solución: “La sala revocará la sentencia nro. 028 del 30 de marzo de 2017 proferida por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Cali, ello en razón a que, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, no se logró acreditar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, así como tampoco existe certeza respecto de quien disparó los proyectiles que impactaron en la humanidad de los occisos, y de la lesión sufrida por el señor Lucas”²¹⁴.

152. Para la solución del caso, el *ad quem* expuso primero una sección sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, en la que enfatizó en la falla del servicio²¹⁵. Si bien inició su presentación enunciando la cláusula general de responsabilidad del artículo 90 de la C.P., prontamente enfocó los requisitos de configuración de la responsabilidad estatal bajo la noción del título de imputación de la falla del servicio.²¹⁶ Luego, señaló que la jurisprudencia de lo contencioso administrativo había delimitado el marco de aplicación de los distintos títulos de imputación desarrollados; por eso, “sobre la responsabilidad

²¹³ Expediente digital, archivo “16RECIBE PRUEBAS_76001333301420140048(.zip) NroActua 13(.zip) NroActua 13-Â_.zip) NroActua 13-Â_”, “001_RECEPCIONMEMORIALOAALDESPACHO_DEVOLUCION_CORREO_JOSEDAVIDC”, en el sistema SAMAI: “011_SENTENCIAREVOCADA”.

²¹⁴ Ibid., p. 11.

²¹⁵ Ibid., pp. 11-15.

²¹⁶ Ibid., pp. 12-13.

de la administración cuando los miembros de la fuerza pública hacen un uso excesivo de la misma”²¹⁷, citó una sentencia del Consejo de Estado en la que resaltó que no se justificaba el uso desproporcionado de los medios con los que cuentan, para hacer cumplir la ley, pues su actuar debía respetar los derechos humanos²¹⁸. El Tribunal concluyó esta parte, mencionando que “para endilgar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que sufran los particulares que en curso de un procedimiento policial resultaren afectados, debe analizarse la conducta desplegada por el agente, en el sentido de determinar si la fuerza se usó para repeler la comisión de un delito, pues puede ocurrir que se acredite una causal eximente de responsabilidad que impida la imputación del daño al Estado, o que se establezca un comportamiento diligente y cuidadoso por parte del agente”²¹⁹.

153. Una vez el Tribunal determinó que sí se había producido un daño antijurídico a las tres víctimas-porque no tenía que ser asumido -, continuó con el análisis de falla del servicio y el nexo de causalidad. Para hacerlo, previamente describió y analizó el material probatorio del expediente²²⁰; luego constató que (i) si bien la Policía Nacional hizo uso de sus armas al momento de intervenir en el enfrentamiento entre pandillas, la actuación de los agentes policiales era necesaria y justificada y (ii) las pruebas que obraban en el expediente no daban cuenta de que los proyectiles que impactaron sobre las tres víctimas hubieran provenido de las armas de dotación de la Policía Nacional²²¹. Por tal motivo, señaló que correspondía a la parte demandante acreditar los elementos para esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, para que así se diera posteriormente la configuración de responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado²²².

154. En consecuencia, el Tribunal resolvió los problemas jurídicos de la siguiente manera²²³. En cuanto al recurso de apelación interpuesto por los demandantes, señaló que la sentencia que inicialmente les era favorable sería revocada en su totalidad, por los fundamentos del fallo. Sobre la apelación presentada por la demandada, el Tribunal indicó que el caso no cumplía con los presupuestos para endilgar responsabilidad al Estado, según se esbozó más arriba.

155. Como anotación, la Sala pudo constatar en la sentencia que el título de imputación de daño especial no fue mencionado directamente por el Tribunal ni una sola vez en el texto principal. En conclusión, el Tribunal no se detuvo a estudiar la figura.

²¹⁷ Ibid., p. 13.

²¹⁸ Ibid., pp. 14-15.

²¹⁹ Ibid., p. 15.

²²⁰ Ibid., pp. 15-21.

²²¹ Ibid., pp. 21-22.

²²² Ibid., pp. 23-24.

²²³ Ibid., p. 24.

156. En síntesis, la presentación de cada caso permite a la Sala constatar dos hechos comunes:

- (i) El primero es que los tribunales se enfocaron en dirigir la argumentación para la solución del caso hacia el título de imputación de falla en el servicio.
- (ii) El segundo es que no se pronunciaron directamente en el análisis de los casos concretos sobre el título de imputación de daño especial.

157. **Precedente vertical vinculante sobre el daño especial.** Ahora bien, la Sala debe determinar si las decisiones del Consejo de Estado, que aplican el título de imputación de daño especial en casos de daños a terceros durante enfrentamientos con participación de la fuerza pública, constituían un precedente vertical vinculante para los tribunales en los expedientes acumulados. Como se explicó en el apartado doctrinal (6.3 *supra*), la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado parece preferir el título de riesgo excepcional en supuestos similares, por el riesgo anormal creado por actividades peligrosas como el uso de armas. No obstante, en los casos revisados, los demandantes invocaron el estudio del daño especial, fundamentando sus pretensiones en sentencias del Consejo de Estado que aplicaron este título en circunstancias análogas, caracterizadas por daños antijurídicos a terceros no involucrados en confrontaciones con presencia de agentes estatales²²⁴. A continuación, se sustentará por qué dichas decisiones constituían un precedente vertical vinculante, conforme a los criterios establecidos por la Corte Constitucional²²⁵:

- (i) *En la ratio decidendi de las sentencias del Consejo de Estado sobre daño especial, estudiadas supra*²²⁶, *se encuentra una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver.* La jurisprudencia constitucional ha indicado que el artículo 90 de la C.P. no privilegió entre los regímenes de responsabilidad y sus títulos de imputación, creados por la jurisprudencia. Por eso, como se indicó más arriba, el juez tiene la autonomía para determinar el título de imputación aplicable, de cara a los hechos probados en el proceso, sin que ello implique una alteración arbitraria de la causa pedida. Sin embargo, esto no ha impedido que el Consejo de Estado cree reglas para la aplicación de los títulos de imputación a casos concretos. Así pues, y como la Sala lo anticipó cuando estudió la doctrina y los fallos en la sección sobre el daño especial²²⁷, la *ratio decidendi* o razón de su decisión de dichas providencias puede sintetizarse de la siguiente manera: “El Estado es responsable patrimonialmente cuando se ha generado un perjuicio

²²⁴ Véase, para el expediente T-10.662.574, los ff.jj. 5, 6, 8 (en el proceso contencioso administrativo), y 12 y 20 (en el proceso de tutela); para el expediente T-10.664.177, los ff.jj. 25 (en el proceso contencioso administrativo), y 31 (en el proceso de tutela).

²²⁵ Véase f.j. 138.

²²⁶ Véase ff.jj. 114-127.

²²⁷ Ibid.

anormal y especial durante el desarrollo de una conducta lícita por parte del Estado, porque con ello se ha roto la igualdad ante las cargas públicas y se ha generado una carga que la víctima no tenía la obligación jurídica de soportar”.

Así, cuando el Consejo de Estado ha reconocido la responsabilidad del Estado con base en el daño especial, la *ratio* ha estado soportada en una serie de reglas que han sido reiteradas pacíficamente en la jurisprudencia sobre el tema, y que se sintetizan a continuación:

- (a) La existencia de daño especial requiere que el juez acredite tres elementos: (i) Una actuación legítima de la administración, amparada por la normatividad legal vigente, que rompe la igualdad frente a las cargas públicas; (ii) la concreción de un daño anormal y especial, que lesiona un derecho jurídicamente tutelado; y (iii) la existencia de un nexo de causalidad entre la actuación legal de la administración y el perjuicio ocasionado.
- (b) Al ser un título de imputación objetivo, el daño especial no tiene en cuenta la noción de culpa o falla, por eso no se requiere que el juez individualice al causante del daño para imputar responsabilidad al Estado.
- (c) Para que la administración pueda eximirse de responsabilidad en la aplicación del título de daño especial, le corresponde probar el rompimiento del nexo causal, es decir, que el presunto daño ocurrió por fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o hecho de la víctima. En todo caso, el Estado debe demostrar que el daño se produjo sin injerencia o actividad de la administración.
- (d) El Estado no se exonerará cuando el daño se cause debido a la defensa del Estado ante el hecho del tercero, porque si bien esa defensa es legítima, el daño sufrido por las víctimas ajenas a esa confrontación es antijurídico, pues éstas no tenían el deber jurídico de soportar cargas superiores a las que se imponen a todos los demás asociados.

La Sala concluye que este requisito se da por comprobado. Esto, dado que, en la *ratio* de las sentencias del Consejo de Estado sobre daño especial, se encuentra una serie de reglas jurisprudenciales que le eran aplicables a los dos casos sobre los que se pronunciaron los tribunales accionados.

- (ii) *La ratio resuelve un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso.* Para la Sala es evidente que la *ratio* reseñada ha resuelto problemas jurídicos similares a los dos que tenían que resolver los tribunales. En efecto, la *ratio* sintetizada responde a la pregunta de si el

Estado es responsable patrimonialmente cuando se ha generado un perjuicio anormal y especial a una persona que no tenía por qué soportarlo, durante el desarrollo de una conducta lícita por parte del Estado. La Sala recuerda que, en el fondo, los problemas jurídicos planteados por tribunales se cuestionan sobre la posibilidad de declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños ocasionados a ciudadanos, en el contexto de actividades lícitas del Estado (el ejercicio de la preservación del orden y la seguridad), perjuicios anormales y especiales (como lo eran el impacto sorpresivo de proyectiles que, en la mayoría de los casos estudiados, terminaron con la muerte de las víctimas) y que estas personas no debían soportar²²⁸.

En consecuencia, para la Sala, también se cumple este requisito, ya que la *ratio* permitía a los tribunales resolver los problemas jurídicos semejantes a los que se enfrentaron como jueces de segunda instancia, en los procesos estudiados.

(iii) *Los hechos del caso son equiparables a los resueltos anteriormente.*

En la exposición realizada sobre el daño especial en la jurisprudencia del Consejo de Estado²²⁹, la Sala tuvo la oportunidad de exponer el tipo de casos en los que ese alto tribunal ha aplicado el daño especial, a saber, muertes de ciudadanos con motivo de ataques de la guerrilla o enfrentamientos entre la Policía Nacional y habitantes de la calle, y la forma en la que el Estado puede eximirse de la responsabilidad en la aplicación de ese título, enfatizando en la causal de hecho exclusivo de un tercero²³⁰. Además, la Sala presentó dos casos que ahora mismo resultan relevantes porque allí contenían supuestos de hecho similares a aquellos a los que se enfrentaron los tribunales accionados y frente a los cuales el Consejo de Estado aplicó la *ratio* en momento. En efecto, la Sala identifica al menos tres hechos comunes en los casos fallados por el Consejo de Estado y los estudiados por los tribunales: (i) existió un daño antijurídico anormal y especial que rompió las cargas normales que debe soportar un particular (en todos los casos, se ocasionó la muerte o lesiones personales a las víctimas); (ii) el daño se presentó en un contexto de enfrentamientos entre la fuerza pública y particulares (en todos los casos, los daños fueron producto de proyectiles disparados en enfrentamientos, revueltas u operaciones de restablecimiento del orden público, en los que participaron la Policía Nacional y otros particulares -habitantes de calle, manifestantes o presuntos delincuentes-); (iii) el material probatorio disponible en los expedientes no permitió determinar con certeza si el daño fue ocasionado directamente por integrantes de la fuerza pública o por la contraparte en los enfrentamientos (un hecho común a todos los casos es que ninguno de los jueces contaba con elementos que le permitieran tener certeza que

²²⁸ Véase ff. jj. 144(i), 151(i), 151(ii) y 151(iii).

²²⁹ Véase sección 6.3.

²³⁰ Véase f.j. 114.

los proyectiles fueron disparados por agentes oficiales o por los particulares activos en el enfrentamiento).

El resultado de este análisis es que, para la Sala, también se supera este presupuesto, ya que los hechos de los casos sobre los que debían fallar los tribunales accionados son equiparables a las circunstancias fácticas de aquellos en los que el Consejo de Estado aplicó el título de imputación de daño especial.

158. Solución. En consecuencia, la Sala determina que las decisiones del Consejo de Estado, en las que se aplica el título de imputación por daño especial en casos de enfrentamientos con participación de la fuerza pública, constituían un precedente vertical vinculante, que los tribunales debieron analizar. Si bien el artículo 90 de la C.P. no establece un título de imputación privilegiado para casos específicos –como, por ejemplo, los relacionados con “balas perdidas” durante enfrentamientos entre particulares y miembros de la fuerza pública como los que aquí se estudian–, los tribunales no podían pasar por alto que, precisamente en virtud de la flexibilidad que permite dicho postulado y de la autonomía reconocida al juez para determinar el título aplicable –según lo ha reiterado la jurisprudencia de su superior jerárquico–, era necesario valorar otros títulos de imputación distintos a la falla del servicio, que fue el título privilegiado por los falladores. Uno de esos títulos era el de daño especial, bastante decantado durante décadas por parte de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, y que ofrecía los elementos necesarios para materializar el postulado constitucional del artículo 90, conforme al cual el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le son imputables, así como los principios de equidad y solidaridad que complementan tal norma. Si bien la Sala reconoce que recientemente el Consejo de Estado ha analizado situaciones fácticas similares bajo el título de riesgo excepcional, ello no impide concluir que los jueces de instancia omitieron examinar la figura del daño especial en los asuntos concretos como lo solicitaron los demandantes, a pesar de existir un precedente vinculante sobre ese título de atribución, conforme a lo analizado por esta Corporación. En todo caso, la Corte advierte que la elección entre uno u otro título objetivo de imputación se reserva al juez natural de lo contencioso administrativo, pues es él quien debe conocer y decidir conforme a los matices jurisprudenciales vigentes en su jurisdicción. Por tal motivo, la Sala soluciona el primer problema jurídico planteado por los accionantes de la siguiente manera²³¹:

- (i) El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C, vulneró los derechos a la igualdad y debido proceso, porque incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente administrativo sobre el título de imputación objetiva del daño especial y el hecho exclusivo de un tercero como eximente de responsabilidad del Estado frente a tal

²³¹ Nótese que, en el f.j. 142, la Sala reformuló el primero de los problemas jurídicos inicialmente planteados en los ff.jj. 99(i) y 105(i), luego de considerar que ambos debían ser abordados desde el defecto de desconocimiento del precedente.

título, a la hora de analizar las pretensiones de la demanda de reparación directa interpuesta por los señores Juana y otros²³² en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por la muerte del señor Samir.

- (ii) El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca vulneró los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los accionantes, porque incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente del Consejo de Estado sobre el título de imputación objetiva del daño especial y el hecho exclusivo de un tercero como eximente de responsabilidad del Estado frente a tal título, a la hora de decidir sobre las pretensiones de la demanda de reparación directa, interpuesta por Gabriela y otros²³³ en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por las muertes de la menor Sofía y de Mateo, y las lesiones causadas a Lucas.

6.6.2. Segundo problema jurídico: los tribunales desconocieron el principio de congruencia

159. Ahora bien, para este análisis, y habiendo descrito el contenido de las sentencias atacadas por vía de amparo, la Sala se limitará a identificar las pretensiones de los demandantes en ambos casos y las contrastará con lo expuesto por los tribunales. De esta forma, la Sala mostrará que los tribunales no acataron el principio de congruencia entre lo pedido, lo motivado y lo resuelto, y resolverá los problemas jurídicos.

160. **Asunto T-10.662.574.** El 17 de diciembre de 2020, los señores Juana y otros²³⁴ presentaron una demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, con el fin de obtener la indemnización por los daños causados por la muerte del señor Samir²³⁵. La demanda identificó claramente que la Policía Nacional era responsable de la muerte del señor Samir, bajo el título de imputación de daño especial. En efecto, argumentaron que, si bien la Policía actuó dentro del marco legítimo de sus funciones, en dicho operativo se causó un daño a un tercero, ajeno al mismo enfrentamiento, por lo que “debe entonces éste tercero ser resarcido por la administración, pues ha existido un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas y con base en el criterio de equidad y solidaridad, debe ser reparado”²³⁶. Luego, en el recurso de apelación²³⁷, los demandantes insistieron en que el juez de primera instancia había incurrido en incongruencia entre lo pedido y resuelto, pues únicamente

²³² Cf. ff.jj. 5 y 10.

²³³ Cf. ff.jj. 24 y 30.

²³⁴ Cf. ff.jj. 5 y 10.

²³⁵ Expediente digital, archivo “6ED_PRUEBA_31_5_202415_4(.pdf) NroActua 2-Otros”.

²³⁶ Ibid., p. 16.

²³⁷ Expediente digital, archivo “9ED_PRUEBA_31_5_202415_5(.pdf) NroActua 2-Otros”.

había analizado el título de imputación por falla en el servicio, sin entrar a analizar el que motivó la demanda en primer lugar, esto es, el daño especial²³⁸.

161. **Asunto T-10.664.177.** El 12 de octubre de 2014, los señores Gabriela y otros²³⁹ presentaron una demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, con el fin de obtener la indemnización por las muertes de la menor Sofía y de Mateo, y las lesiones a Lucas²⁴⁰. Los demandantes indicaron que la Policía Nacional era responsable por los daños ocasionados. Después de hacer una exposición jurisprudencial por los tipos de imputación, en la que enfatizaron el daño especial y la responsabilidad del Estado por el hecho de un tercero en situaciones de enfrentamientos²⁴¹, los demandantes arguyeron que la Policía Nacional era responsable, tanto si se demostraba que fue la única que disparó como si lo hicieron los particulares, así como también en virtud de la “falla anónima del servicio”²⁴². Por su parte, en el recurso de alzada,²⁴³ manifestaron que estaban de acuerdo con la declaratoria de responsabilidad administrativa y la indemnización ordenada para la mayoría de los demandantes; sin embargo, sostuvieron que debía reconocerse a Andrés como hijo del fallecido, Mateo, para efectos de la indemnización, y que el juez de primera instancia no había valorado suficientemente los efectos en la salud de Lucas y, por ende, de su núcleo familiar, por lo que era necesaria una reevaluación de su indemnización.

162. **Aplicación del principio de congruencia.** La Sala entra ahora a resolver la cuestión sobre si los tribunales respetaron el principio de congruencia entre la parte motiva y la resolutive de sus decisiones. En este punto, vale recordar que al juez le corresponde tomar su decisión de manera coherente con los hechos, pretensiones y excepciones que obren dentro del proceso²⁴⁴.

163. Dicho lo anterior, la Sala considera que los tribunales accionados no fueron congruentes entre lo solicitado en el escrito inicial, el escrito de apelación, la motivación de sus decisiones y la decisión final. Esto es así por las siguientes razones:

- (i) En el asunto T-10.662.574, los demandantes solicitaron la declaratoria de la responsabilidad del Estado bajo el título de imputación de daño especial tanto en la demanda inicial como en la apelación ante el Tribunal. Sin embargo, como la Sala constató más arriba²⁴⁵, el título de imputación de daño especial solo fue mencionado en la tesis y, en tres

²³⁸ Ibid., pp. 3-4.

²³⁹ Cf. ff.jj. 24 y 30.

²⁴⁰ Expediente digital, archivo “Expediente digital, archivo “25RECIBE MEMORIAL_01CDFLIO256zip(.zip) NroActua 16(.zip) NroActua 16-Â_.zip) NroActua 16-Â_.zip”, “DEMANDA GABRIELA”.

²⁴¹ Ibid., pp. 53-68.

²⁴² Ibid., p. 69.

²⁴³ Ibid., pp. 210-230.

²⁴⁴ Véase f.j. 134.

²⁴⁵ Véase f.j. 150.

ocasiones más, de forma incidental en los fundamentos de derecho de la providencia y en el fondo.

- (ii) En el asunto T-10.664.177, la parte demandante solicitó la declaratoria de responsabilidad del Estado en virtud de la “falla anónima del servicio”, sustentada en una exposición jurisprudencial que hicieron sobre los tipos de imputación, en la que enfatizaron el daño especial y la responsabilidad del Estado por el hecho de un tercero en situaciones de enfrentamientos. Si bien podría decirse que, en este caso, los demandantes no solicitaron explícitamente la aplicación del daño especial, la Sala recuerda que, con base en la situación fáctica narrada por los demandantes (donde se resalta el daño cometido en una situación de enfrentamiento) y la jurisprudencia puesta a conocimiento del juez sobre los títulos de imputación (en la que se incluía el daño especial), el Tribunal debía pronunciarse sobre el título que mejor correspondiera con la situación fáctica, en virtud del principio *Iura novit curia*, y, por lo tanto, reconocer que lo que los demandantes realmente reclamaban era la aplicación del daño especial. Empero, el Tribunal siguió otra postura y, como se constató arriba²⁴⁶, no mencionó directamente el título de imputación de daño especial en el texto principal.
- (iii) En ambos casos, la Sala encontró que los tribunales se enfocaron en motivar la solución del caso con base en el título de imputación de falla en el servicio, y no se pronunciaron directamente sobre la aplicación en los casos concretos del título de imputación de daño especial²⁴⁷. Así pues, a pesar de que los jueces conocieron de alegatos que demandaban el estudio del daño especial en la parte motiva de sus decisiones, decidieron excluirla del examen del caso concreto y, por ende, no tuvieron ninguna consideración al respecto en la parte resolutive.

164. Solución. En consecuencia, la Sala determina que los tribunales accionados no fueron congruentes a la hora de proferir sus fallos. La congruencia en ambos casos implicaba que las autoridades judiciales fueran coherentes en sus decisiones, es decir, que se pronunciaran en las partes motiva y resolutive de los fallos, de acuerdo con los hechos y pretensiones planteadas, y con el título de imputación de responsabilidad señalado. Esto, debido a que, en procesos en los que la Constitución y la jurisprudencia otorgan autonomía y flexibilidad al juez para pronunciarse sobre los títulos de imputación, el fallador debe hacerlo no de manera arbitraria, sino en congruencia con los hechos acreditados y las pretensiones planteadas, aplicando el título de imputación que mejor se ajuste a ellos. Por tal motivo, esta corporación resuelve el segundo problema jurídico planteado por los accionantes de la siguiente manera²⁴⁸:

²⁴⁶ Véase f.j. 155.

²⁴⁷ Véase f.j. 156.

²⁴⁸ Nótese que, en el f.j. 142, la Sala reformuló el primero de los problemas jurídicos inicialmente planteados en los ff. 99(i) y 105(i), luego de considerar que ambos debían ser abordados desde el defecto por desconocimiento del precedente.

- (i) El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C, incurrió en un defecto material o sustantivo por desconocimiento del principio de congruencia, al no pronunciarse sobre el título de imputación de daño especial, el cual correspondía a los hechos acreditados y pretensiones planteadas por los demandantes.
- (ii) El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en defecto material o sustantivo por desconocimiento del principio de congruencia, al no pronunciarse respecto al título de imputación de daño especial, el cual correspondía a los hechos acreditados y pretensiones planteadas por los demandantes.

6.7. Conclusión y remedio

165. Con base en lo expuesto, en la parte resolutive de esta providencia se revocarán los fallos de tutela revisados en esta ocasión y, en su lugar, se ampararán los derechos fundamentales a la igualdad y debido proceso de los accionantes del expediente T-10.662.574, y al debido proceso y acceso a la administración de justicia de los actores del expediente T-10.664.177.

166. En ese sentido, se ordenará a los tribunales accionados que dicten una decisión de reemplazo en la que se pronuncien de fondo sobre el precedente del título de imputación de daño especial del Consejo de Estado y el principio de congruencia, según las consideraciones aquí expuestas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 23 de septiembre de 2024, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que confirmó el fallo del 18 de julio de 2024, dictado por la Sección Quinta de esa misma sala y corporación, y por la cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de Juana y los demás accionantes en el proceso de tutela T-10.662.574.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia del 27 de septiembre de 2024 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que confirmó el fallo del 18 de julio de 2024, dictado por la Sección Primera de la misma sala y corporación, y por la cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Gabriela y los demás accionantes en el proceso de tutela T-10.664.177.

TERCERO. DEJAR SIN EFECTOS la providencia del 1 de diciembre de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral C, dentro del proceso de reparación directa iniciado por Juana y otros, que se identifica con número de radicado 08-001-33-33-008-2020-00231-01. Como consecuencia de ello, **ORDENAR** a dicha autoridad judicial que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, emita una nueva decisión de segunda instancia en la que se resuelva integralmente el recurso de apelación interpuesto en el referido proceso contencioso administrativo a partir de las consideraciones y conclusiones expuestas en esta providencia.

CUARTO. DEJAR SIN EFECTOS la providencia del 30 de noviembre de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso de reparación directa iniciado por Gabriela y otros, que se identifica con número de radicado 76001-33-33-014-2014-00485-01. Como consecuencia de ello, **ORDENAR** a dicha autoridad judicial que, en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, emita una nueva decisión de segunda instancia en la que se resuelva integralmente el recurso de apelación interpuesto en el referido proceso contencioso administrativo a partir de las consideraciones y conclusiones expuestas en esta providencia.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

