

T-438-16

Sentencia T-438/16

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL

PRECEDENTE JUDICIAL Y ANTECEDENTE JUDICIAL-Diferencias

La diferencia que existe entre el precedente y antecedente gira en torno a la noción de ratio decidendi, ya que tan solo ante casos en los que se haya fijado una regla de derecho para resolver controversias subsiguientes con similitud fáctica y de problemas jurídicos, es que se está en presencia del precedente judicial.

PRECEDENTE JUDICIAL HORIZONTAL Y VERTICAL-Alcance y carácter vinculante

IMPUTACION DE RESPONSABILIDAD AL ESTADO POR DAÑO ESPECIAL Y RIESGO EXCEPCIONAL EN MATERIA DE ACTOS TERRORISTAS GENERADOS POR TERCEROS

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por desconocimiento del precedente vertical, según el cual, era obligación del Tribunal accionado justificar por qué no adoptaba otro régimen de responsabilidad del Estado

Referencia: Expediente T- 5.418.548

Acción de Tutela instaurada por el señor Fred Jesús Augusto Vallejo Mera y otros, contra el Tribunal Administrativo de Nariño

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados por la Subsección A de la Sección Segunda y por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Los señores Fred Jesús Augusto Vallejo Mera, José Elías Vallejo Mera, Vicente Arnulfo Vallejo Mera, Gloria Nelly Piedad Vallejo Mera, Mónica Constanza Cadena Vallejo y Diana María Eraso Vallejo[1], a través de apoderado judicial, instauraron acción de tutela el 19 de noviembre de 2014 contra el Tribunal Administrativo de Nariño[2], al considerar que dicha autoridad transgredió sus derechos al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de la decisión adoptada en segunda instancia, dentro del proceso de reparación directa que iniciaron contra la DIAN y otras entidades, a través de la cual denegó sus pretensiones.

1.1. Hechos relevantes

La acción de tutela fue admitida por la autoridad judicial de primera instancia el 22 de enero de 2015[3], que notificó como terceros interesados a la DIAN, al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio del Interior.

Los hechos relevantes se resumen así:

- i. El 20 de julio de 2006, en altas horas de la noche[4], explotó un petardo situado en un cesto de basura que se hallaba en un poste frente a la sede de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y cerca del CAI de Policía ubicado próximo a la iglesia de San Agustín, en la ciudad de Pasto.
- ii. Esa misma noche, gracias a la denuncia pública y a la noticia que un vigilante diera a

la Policía Nacional sobre un paquete sospechoso, se logró desactivar otro petardo ubicado en la cercanía de Ingeominas.

iii. Dos personas resultaron heridas, entre ellas, el señor Carlos Hernando Vallejo Mera, familiar de los demandantes.

iv. El señor Vallejo Mera falleció el 22 de julio de 2006, a pesar de haber sido hospitalizado, por insuficiencia cardiaca, shock hipovolémico y amputación traumática de la pierna izquierda[5].

v. En virtud de un panfleto encontrado en el lugar de los hechos, la SIJIN comunicó a la Oficina de Asignaciones de la Dirección Seccional de Fiscalías de Pasto que el presunto responsable del atentado era el Frente 29 de las FARC (Alonso Arteaga).

vi. Los hermanos y sobrinas del señor Vallejo Mera demandaron en acción de reparación directa a la DIAN, a la Policía Nacional y a los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior y de Justicia. En concreto, alegaron dos títulos de imputación: daño especial y falla del servicio. A la par, la esposa e hijos del citado señor también instauraron otra acción de reparación directa.

vii. La causa instaurada por los hermanos y sobrinas fue conocida en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto, el cual negó las pretensiones de los demandantes mediante sentencia del 16 de marzo de 2012, al considerar que el señor Vallejo Mera no había sido sometido a algún riesgo excepcional, ni tampoco se presentaba en relación con su muerte una falla del servicio. Un punto central de la argumentación de la autoridad judicial supuso que el atentado fue dirigido indiscriminadamente contra toda la población teniendo un claro contenido imprevisible y, por ello, imputable a un tercero y no a la Nación.

viii. Por el contrario, la demanda de reparación directa formulada por la esposa e hijos del señor Vallejo Mera fue fallada en primera instancia por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto el 29 de marzo de 2012, acogiendo las pretensiones de la demanda. Según los accionantes, el título de imputación inicialmente planteado fue el de riesgo excepcional, pero, en virtud del principio iura novit curia, el juez de instancia lo modificó al de daño especial.

ix. Ambas decisiones fueron objeto de apelación ante el Tribunal Administrativo de Nariño. En particular, en la causa iniciada por los hermanos y sobrinas, que corresponden a los accionantes en tutela, en el escrito de apelación se insistió en la configuración de los títulos de imputación de daño especial y falla del servicio.

En relación con el primero, se sostuvo que la obligación de reparar surge cuando se produce un daño a una persona, como consecuencia de que las entidades estatales son objeto de un ataque terrorista. Al respecto, se indicó que “la responsabilidad de las entidades demandadas surge no solo cuando se dirige un atentado en contra de un objetivo militar[,] sino también cuando se trata de cualquier entidad estatal[,] como es el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”[6]. Para entender que el hecho acaecido estaba dirigido en contra de la institucionalidad, bastaba con tener en cuenta que para la misma fecha se desactivó un artefacto explosivo en las cercanías de Ingeominas. En este sentido, se dijo que “el título de responsabilidad de daño especial opera[ba] en forma diferente cuando se trataba[ba] de atentados terroristas, en los cuales[,] a pesar de que el Estado es víctima del ataque, está llamado a responder por los perjuicios causados, pues el ataque tiene origen en las funciones inherentes a sus agentes. Por lo tanto, la responsabilidad [debía] imputarse a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”[7]. A lo anterior agregó que, en la causa iniciada por la esposa y los hijos de la víctima, sí se encontró probada la responsabilidad del Estado bajo el título de daño especial, razón por la cual se les debía dar el mismo tratamiento.

Por otra parte, en cuanto al segundo título de imputación, esto es, la falla del servicio, se afirmó que ni la DIAN ni la Policía Nacional adoptaron las medidas necesarias para evitar el atentado, a pesar de que, con motivo de la celebración del 20 de julio, ocurrieron hechos similares. Adicionalmente, debía tenerse en cuenta que el atentado se realizó en cercanías de un Comando de Atención Inmediata (CAI).

x. El Tribunal Administrativo, a través de sentencia del 29 de agosto de 2014, desestimó el recurso de apelación. En la primera parte de su providencia, se señaló que entre los hechos probados se encontraba que “[e]l artefacto [explosivo] fue ubicado en una canastilla de recolección de basura de la empresa EMAS, fijada en un poste de alumbrado público”[8].

Adicionalmente, que el otro artefacto que había sido dejado cerca de las instalaciones de Ingeominas, se desactivó gracias a la ayuda de un vigilante que informó a la policía, lo que

no ocurrió en el caso de la DIAN, en donde quienes prestaban el servicio de vigilancia no se percataron de ninguna novedad. Aunado a lo anterior, también se manifestó que en virtud de un panfleto encontrado en el lugar de los hechos y por un informe de la SIJIN, se presumió que el responsable del atentado fue el 29 frente de las FARC, al no poderse determinar de forma concreta quien fue el autor material de los sucesos.

Visto el caso concreto, el Tribunal consideró que no cabía responsabilidad para el Estado, pues no se hallaba dentro de las funciones de la DIAN o del Ministerio del Interior y de Justicia brindar seguridad o vigilancia a la ciudadanía. Por lo demás, el artefacto fue ubicado en una canastilla de basura, lo que permitió que no se generaran sospechas acerca de la proximidad de una situación peligrosa para la comunidad. Dicho accionar no estuvo dirigido contra la institucionalidad, pues es “indudable que con la instalación de los petardos [se] pretendía causar un daño a nivel general, además de la zozobra que causan las acciones terroristas, esto por cuanto no es posible pretender que los efectos de la explosión únicamente causaran daños en los bienes del Estado”[11]. De allí que, al igual que lo sostuvo el juez de instancia, se trató de un ataque indiscriminado, imprevisible e irresistible. Por último, dicha situación no era comparable respecto del artefacto que fue desactivado en las inmediaciones de Ingeominas, por una parte, porque esta entidad no se encuentra en la periferia del casco urbano; y por la otra, porque la Policía Nacional lo encontró a partir de un aviso dado por la ciudadanía a un vigilante de la entidad.

Para finalizar, el último tema objeto de examen se circunscribió al supuesto desconocimiento del derecho a la igualdad, en virtud de la decisión adoptada por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto, en el proceso de reparación directa iniciado por la esposa e hijos del señor Vallejo Mera. Para el Tribunal, este cargo no estaba llamado a prosperar, pues no se brindó el sustento jurídico-factico de tal alegación, ya que no se hizo más que una alusión a tal providencia “sin corroboración demostrativa alguna (...) [toda vez que se] omitió allegar la documentación relacionada con la providencia que se menciona, por lo cual se desconoce si, tal como afirma el apoderado, los supuestos fácticos de una y otra acción son coincidentes”[12].

xi. Más de un año después, el Tribunal Administrativo de Nariño resolvió el recurso de apelación instaurado por el Ministerio Público y la DIAN contra la decisión adoptada por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto, en la causa iniciada por la

esposa y los hijos del señor Vallejo Mera. En dicha providencia decidió confirmar la sentencia condenatoria contra el Estado.

En esta decisión, proferida el 4 de septiembre de 2015, el Tribunal llegó a la conclusión de que se habían roto las cargas públicas en relación con la esposa y los hijos de la víctima, dando lugar a la responsabilidad patrimonial conforme al título de imputación de daño especial, en virtud de que el acto de violencia fue dirigido contra la institucionalidad del Estado, representada en la DIAN[13].

En las consideraciones generales, el Tribunal se refirió a casos en los cuales se habían causado daños a civiles por atentados contra cuarteles militares y estaciones de policía, al igual que contra redes de combustible. Luego de lo cual se manifestó que la Constitución Política no fijó un modelo de responsabilidad privilegiado, por lo que al juez administrativo le correspondía definir, de acuerdo con las circunstancias del caso, aquél que resultara aplicable a cada asunto. De hecho, citando expresamente una sentencia del Consejo de Estado del 19 de abril de 2012, expediente 21515, se indicó que “el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento (...)”[14].

Para que sea aplicable el régimen de responsabilidad objetiva en casos como el expuesto, tras un recuento jurisprudencial, el Tribunal indicó que era necesaria la presencia de tres requisitos: “a) El daño [que debía ser producido] (...) en el marco y con causa del conflicto armado interno; b) el deber de acompañamiento a las víctimas, originado en el rompimiento de las cargas públicas que el administrado debería asumir; y [que] c) el ataque [se haya dirigido] (...) contra una entidad representativa del Estado”[15]. En relación con este último requisito, cabe invocar la ocurrencia de atentados contra entidades diferentes a las guarniciones militares o de policía, siempre que sea claramente identificable como un acto contra el Estado.

Visto lo anterior, se consideró que en el asunto sometido a decisión, el atentado había sido adelantado como represalia por los operativos efectuados en contra del Frente 29 de las FARC, a lo cual se sumó que la carga explosiva fue instalada “frente a una entidad pública como lo es la DIAN y aproximadamente a 50 mts de un CAI de Policía”[16]. Con sujeción a estos elementos, consideró que no se trataba de un ataque indiscriminado contra la

población civil, pues la DIAN tiene dentro de sus funciones la administración del impuesto de renta y la dirección aduanera, lo que se relaciona con la garantía de la seguridad fiscal del Estado Colombiano. En la medida en que se trata de un régimen objetivo de responsabilidad, el hecho del tercero –alegado como eximente por las entidades demandadas– no tenía la virtud de romper el nexo de causalidad, pues los fundamentos de la reparación se encuentran en el rompimiento de las cargas públicas, en la equidad y en la solidaridad.

En conclusión, el Tribunal declaró que la DIAN era extracontractualmente responsable por la muerte del señor Vallejo Mera, conforme al título de imputación de daño especial. Cabe destacar que, frente a esta decisión, se presentó un voto disidente[17].

1.2. Solicitud de amparo constitucional

Con fundamento en los hechos relatados, el apoderado de los demandantes, que corresponde a los hermanos y sobrinas del señor Vallejo Mera a quienes les fue negada la reparación solicitada, pidió al juez de tutela que, tras amparar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, dejara sin efecto la sentencia del 29 de agosto de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño y dispusiera que el asunto fuera decidido directamente por el Consejo de Estado.

Para sustentar la pretensión expuesta, el abogado de los accionantes alegó que la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño transgredió los derechos de sus representados, por cuanto desconoció el precedente vertical vinculante al caso, en tanto se utilizaron varias decisiones que resultaban impertinentes para su definición. En concreto, se señaló que el Consejo de Estado ha establecido que los daños causados con ocasión del conflicto armado son imputables a título de daño especial, de riesgo excepcional o de una combinación de ambos, pero no a falla del servicio, más aún cuando ello habilita exceptuar la responsabilidad del Estado, a partir de un eximente como es la intervención exclusiva de un tercero.

A pesar de ello, haciendo uso de otras sentencias que no son de unificación, el Tribunal demandado consideró que el régimen aplicable era exclusivamente el de la falla del servicio[18], cuando a la luz de otros precedentes debió comprender que eran aplicables otros títulos jurídicos de imputación, ya fuera por causas atribuibles al Estado y/o por el

rompimiento de las cargas públicas de los individuos[19]. Esta circunstancia implicaba trasladar el examen de la responsabilidad a la antijuridicidad del daño y no solo a la antijuridicidad de la actividad, por lo que era viable utilizar el título de daño especial, máxime cuando los sucesos ocurrieron en el marco del conflicto armado.

Por otra parte, también se cuestionó el argumento de la autoridad demandada, por virtud del cual no existía un sustento jurídico ni fáctico para considerar que por vía del derecho a la igualdad, la decisión adoptada por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto, en la causa adelantada por la esposa e hijos del señor Vallejo Mera, les era extensible. En criterio del apoderado de los demandantes, en ejercicio de sus poderes oficiosos, el Tribunal pudo verificar cuál era el contenido probatorio del plenario y los argumentos del fallo, máxime cuando se trataba de un mismo hecho[20].

Finalmente, más de un año después de haber sido proferida por la autoridad judicial demandada la sentencia judicial cuestionada y durante el transcurso procesal de la acción de tutela, el apoderado de los demandantes también alegó la transgresión de los derechos a la igualdad y al debido proceso, en lo que puede denominarse el desconocimiento del precedente horizontal, ya que en la segunda decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Nariño en la causa promovida por la esposa e hijos del señor Vallejo Mera encontró que el título de imputación aplicable era el daño especial, mientras que en el proceso que se instauró por sus poderdantes aplicó la falla del servicio.

1.3. Contestación de la parte demandada e intervención de terceros interesados.

1.3.1. Contestación del Tribunal Administrativo de Nariño

La Magistrada ponente de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño intervino en la causa para oponerse a las pretensiones de la demanda. Inicialmente consideró que la providencia cuestionada se profirió de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, los argumentos expuestos por las partes, las normas y la jurisprudencia aplicable al caso. Al respecto, enfatizó que la decisión se adoptó por unanimidad y que de los elementos obrantes no era posible atribuir responsabilidad al Estado, más aún cuando en el caso concreto la seguridad no era un derecho cuya protección estuviese a cargo de la DIAN, en un contexto en el que todas las pruebas que se allegaron al expediente estaban dirigidas a demostrar responsabilidad de dicha entidad, y no de la Policía Nacional.

1.3.2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional

1.3.3. Intervención del Ministerio del Interior

La Oficina Jurídica del Ministerio del Interior alegó igualmente la falta de legitimación por pasiva, a partir de los mismos argumentos expuestos por el Ministerio de Defensa Nacional. También señaló que no se observaba que la autoridad judicial demandada hubiese obrado de manera arbitraria al resolver el asunto litigioso, pues la decisión se adoptó de conformidad con las normas aplicables al caso.

1.3.4. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La apoderada de la DIAN solicitó que las pretensiones de los accionantes fuesen desestimadas, pues no se acreditó el quebrantamiento verdadero y grave de las garantías constitucionales relativas al debido proceso. Por lo demás, de manera genérica, enfatizó que el desconocimiento del precedente sólo se configuraba frente a ciertas decisiones judiciales, en las cuales ha de atenderse a la ratio decidendi del caso particular. En los demás eventos, el juez conserva la autonomía en sus decisiones.

II. SENTENCIAS SOMETIDAS A REVISIÓN Y ELEMENTOS DE JUICIO RELEVANTES

2.1. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 11 de marzo de 2015, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió denegar el amparo deprecado. En primer lugar, se refirió a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en donde mencionó aspectos relacionados con los precedentes horizontal y vertical, así como la manera en que ello se vincula con el debido proceso y el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia. En este sentido, enfatizó que el cargo formulado por los accionantes envolvía un supuesto desconocimiento del precedente vertical aplicable al caso, respecto del cual la sentencia mencionada no resultaba determinante[21], ya que la misma había sido proferida “con posterioridad a la expedición de la sentencia de primera instancia, 15 de marzo de 2012, y aún de la interposición del recurso de apelación, 12 de abril de 2012”[22].

De acuerdo con el principio de congruencia, en segundo lugar, sostuvo que la competencia

del Tribunal demandado se delimitaba por los argumentos expuestos contra la decisión de primera instancia, encontrando que el fallo cuestionado obedeció al examen de tales elementos, dentro de los límites de la sana crítica y la independencia judicial. En este contexto, señaló que no asistía reparo alguno al hecho de que se haya adoptado como título de imputación la falla del servicio, pues en la medida en que toda la comunidad estuvo sometida al mismo riesgo, y éste no fue producto de una actividad legítima del Estado, no resultaba viable acudir al daño especial. Por lo demás, mencionó que no se acreditó la ocurrencia de la falla, entre otras razones, porque el hecho dañoso no se produjo por la intervención de agentes públicos, ni se demostró que éstos hubiesen tenido noticia de la existencia de amenazas previas o se hubiesen negado a prestar la colaboración requerida.

En conclusión, para el a quo, lo que se observaba en el caso bajo examen era una inconformidad por parte de los accionantes respecto de los argumentos dados por la autoridad judicial demandada, pero no la trasgresión de derecho fundamental alguno.

2.2. Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, los accionantes interpusieron recurso de apelación en su contra. Como principal argumento se expuso que el a quo se abstuvo de analizar de fondo la decisión cuestionada, ya que no resultaba adecuado considerar que si se produjo un cambio de jurisprudencia entre la apelación y la sentencia que la resuelve, el mismo no podía ser aplicable al asunto objeto de estudio, pues se impediría injustificadamente que las personas se beneficiaran con un nuevo precedente.

Aunado a lo anterior, expuso que en sus alegaciones también invocó un fallo proferido el 7 de julio del 2011 por la Subsección B de la Sala Tercera del Consejo de Estado, bajo el expediente número 20835, que apoyaba su posición al igual que controvertía las apreciaciones del Tribunal, en torno a que el título de imputación del daño especial no fuera aplicable a los atentados terroristas. Precisamente, esta posición jurisprudencial fue unificada en la sentencia del 19 de abril del 2012, proferida después del fallo de primera instancia de la acción de reparación directa e incluso de la sustentación del recurso de apelación. A continuación, apuntó que el Tribunal demandado utilizó sentencias que no eran aplicables al caso y que versaban sobre otros asuntos, como atentados personales y hurtos

a entidades estatales y a particulares.

2.3. Sentencia de segunda instancia

En sentencia del 21 de enero de 2016, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió confirmar la decisión del a quo. Inicialmente, el ad quem se refirió a las causales generales y específicas de prosperidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En relación con estas últimas consideró que se presentaban dos problemas jurídicos en el caso bajo examen. El primero relativo a esclarecer si se había desconocido el precedente vertical del Consejo de Estado, según el cual, en criterio de los demandantes, la responsabilidad del Estado por actos terroristas se resolvía bajo el título de daño especial o de riesgo excepcional, más no de la falla del servicio. Y, el segundo, vinculado con el desconocimiento de su propio precedente por parte del Tribunal Administrativo de Nariño.

En cuanto al precedente vertical, enfatizó que no era cierto que el Consejo de Estado hubiese excluido algún título de imputación. Por el contrario, tras citar la sentencia de la Sección Tercera proferida el 19 de abril de 2012, expuso que no existe un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar, frente a determinadas situaciones fácticas, un único y exclusivo soporte de responsabilidad. De ahí que, “el uso de tales títulos[,] por parte del juez[,] debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento”[23]. En este sentido, delimitó cada uno de los títulos de imputación de la siguiente manera: (i) si la acción u omisión del Estado es ilegítima e imputable a éste, lo procedente es acudir a la falla del servicio; en cambio, (ii) si además de legítima es riesgosa y el daño se genera por la concreción del riesgo que ella genera, entonces sería el riesgo excepcional; finalmente (iii) si el daño se causa por una actuación legítima del Estado, pero no riesgosa y desarrollada en cumplimiento de un mandato legal, en beneficio del interés general, el fundamento del título sería el del daño especial.

A continuación, indicó que la controversia planteada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podía ser estudiada bajo el título de imputación de la falla del servicio, como lo concluyó el Tribunal demandado, pues se encontró que ni la DIAN ni el Ministerio del Interior y de Justicia eran responsables por el daño causado, al no tener dentro de sus

funciones la obligación de brindar seguridad o vigilancia a la ciudadanía. Así mismo, no fue acreditado que agentes de la Policía Nacional hubiesen incurrido en falla del servicio, ya fuera por acción u omisión.

En conclusión, la autoridad judicial demandada no desconoció el precedente vertical del Consejo de Estado ni el horizontal del propio Tribunal, razón por la cual la decisión de primera instancia, en sede de tutela, debía ser confirmada.

2.4. Pruebas relevantes aportadas al proceso y recaudadas por la Corte Constitucional

El material probatorio acompañado en el trámite de instancia se integró por el conjunto de sentencias previamente reseñadas, con excepción del fallo adoptado el 29 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo de Nariño, en el proceso de reparación directa iniciado por los demandantes, el cual no obraba en el expediente y cuya copia fue solicitada mediante Auto del 11 de julio de 2016, en sede de revisión.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 29 de abril de 2016, proferido por la Sala de Selección número Cuatro.

3.2. Insistencias

La selección del asunto fue insistida por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y por el Defensor del Pueblo (E), Alfonso Cajiao Cabrera. En primer lugar, la magistrada Ortiz Delgado argumentó que debía examinarse si era viable proteger los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la justicia material y a la seguridad jurídica, ante el posible desconocimiento del precedente vertical como modalidad de defecto sustantivo. Además, señaló que no era claro por qué se utilizó para el análisis de un mismo caso disímiles títulos de imputación, lo que generó como consecuencia la reparación para ciertos familiares y para otros no.

En segundo lugar, en cuanto al Defensor del Pueblo, se señaló que el caso resultaba interesante para estudiar el sistema de fuentes de responsabilidad administrativa aplicable en el régimen jurídico colombiano, máxime cuando la sociedad colombiana se debe preparar para el posconflicto y para los requerimientos que surgen como consecuencia de la implementación de los Acuerdos de Paz. En consecuencia, debía analizarse si, en el caso en concreto, era menester aplicar el título de imputación de daño especial, sobre todo cuando era posible que se hubiese configurado una trasgresión del derecho a la igualdad por el desconocimiento del precedente. Igualmente, en su entender, la ausencia de falla del servicio -en este caso- no podía conllevar automáticamente la exoneración de la responsabilidad estatal, ya que se imponía el análisis del daño antijurídico desde la óptica de las víctimas.

3.3. Problema jurídico y esquema de resolución

3.3.1. A partir de las circunstancias que dieron lugar al ejercicio de la acción de amparo, de las decisiones adoptadas en las instancias judiciales y de los hechos probados en el proceso, inicialmente, esta Sala debe determinar si se acreditan las causales generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso favorable, se procederá a analizar si el Tribunal Administrativo de Nariño vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de los demandantes, al confirmar la decisión proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto, en la acción de reparación directa iniciada por los hermanos y sobrinas del señor Vallejo Mera.

3.3.2. Con el fin de resolver los problemas jurídicos planteados, esta Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia constitucional en torno a (i) las causales generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En seguida, (ii) analizará si los cargos planteados cumplen con los requisitos procesales desarrollados en dicho acápite. De estar acreditadas las exigencias mínimas de procedencia, (iii) la Sala ahondará en el estudio del defecto sustantivo, en lo que corresponde al desconocimiento del precedente. Por último, y con sujeción a lo expuesto, (iv) se abordará la solución del caso concreto.

3.4. Causales generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

3.4.1. Planteamientos generales

3.4.1.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario de defensa judicial, cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

Tal como se estableció en la Sentencia C-543 de 1992[24], por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando se pretenden cuestionar providencias judiciales, en respeto a los principios constitucionales de seguridad jurídica y autonomía judicial y a la garantía procesal de la cosa juzgada. Al respecto, en el fallo en cita se sostuvo que:

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho”[25].

3.4.1.2. Sin embargo, en dicha oportunidad, también se estableció que, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, “no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales”[26]. En este sentido, si bien se entendió que en principio la acción de amparo no procede contra providencias judiciales, excepcionalmente es viable su uso como mecanismo subsidiario de defensa judicial, cuando de la actuación judicial se

produzca la violación o amenaza de un derecho fundamental.

Se trata entonces de un instrumento excepcional, dirigido a enfrentar aquellas situaciones en que la decisión del juez incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, las cuales la tornan incompatible con los mandatos previstos en el Texto Superior. Por esta razón, la acción de tutela contra providencias judiciales es concebida como un “juicio de validez”[27], lo que se opone a que se use indebidamente como una nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho que dieron origen a un litigio, más aún cuando las partes cuentan con los recursos judiciales tanto ordinarios como extraordinarios, para controvertir las decisiones que estimen arbitrarias o que sean incompatibles con la Carta. No obstante, pueden subsistir casos en que agotados dichos recursos, persiste la arbitrariedad judicial, hipótesis en la cual, como ya se dijo, se habilita el uso del amparo tutelar.

3.4.1.3. En desarrollo de lo expuesto, la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia C-590 de 2005[28] estableció un conjunto sistematizado de requisitos de naturaleza sustancial y procedimental, que deben ser acreditados en cada caso concreto, como presupuestos ineludibles para la protección de los derechos afectados por una providencia judicial. Dichos requisitos fueron divididos en dos categorías, aquellos generales que se refieren a la procedibilidad de la acción de tutela, y aquellos específicos que se relacionan con la tipificación de las situaciones que conducen a la vulneración de los derechos fundamentales, especialmente del derecho al debido proceso.

3.4.1.4. Los requisitos de carácter general, conforme se expuso, se refieren a la viabilidad procesal de la acción de tutela contra providencias judiciales y son esenciales para que el asunto pueda ser conocido de fondo por el juez constitucional. La verificación de su cumplimiento es entonces un paso analítico obligatorio, pues en el evento en que no concurran en la causa, la consecuencia jurídica es la declaratoria de su improcedencia. Lo anterior corresponde a una consecuencia lógica de la dinámica descrita vinculada con la protección de la seguridad jurídica y la autonomía de los jueces, ya que la acción de amparo no es un medio alternativo, adicional o complementario para resolver conflictos jurídicos. Por el contrario, en lo que respecta a los requisitos de carácter específico, se trata de defectos en sí mismos considerados, cuya presencia conlleva el amparo de los derechos fundamentales, así como a la expedición de las órdenes pertinentes para proceder a su

protección, según las circunstancias concretas de cada caso.

3.4.2. Sobre los requisitos generales y específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Siempre que la acción de tutela contra una providencia judicial resulte procedente, en el entendido que se acreditaron los requisitos generales previamente expuestos, es posible examinar si se presentan las causales específicas de prosperidad de la acción, cuya presencia conlleva el amparo de los derechos fundamentales, así como a la expedición de las órdenes pertinentes para proceder a su reparación.

3.4.2.2. En este orden de ideas, resulta relevante enfatizar que una cosa es que el juez constitucional estudie el asunto de fondo y otra muy distinta que conceda el amparo. Según la Sentencia C-590 de 2005[29], los defectos específicos de prosperidad de la acción contra providencias judiciales son los siguientes: (i) orgánico; (ii) procedimental absoluto; (iii) fáctico; (iv) material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) carencia absoluta de motivación; (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución.

3.4.2.3. En conclusión, la acción de tutela contra providencias judiciales es procesalmente viable de manera excepcional, en aquellos casos en que se cumplen los requisitos generales que avalan su procedencia. Una vez la autoridad judicial resuelva afirmativamente dicha cuestión, el juez de tutela ha de determinar si en el caso bajo estudio se configura alguna de las causales específicas o defectos de prosperidad definidos por esta Corporación, caso en el cual se otorgará el amparo solicitado.

3.5. De la viabilidad procesal de la causa

3.5.1. Antes de ahondar en los defectos alegados por los demandantes que, como se verá más adelante, giran en torno a una de las manifestaciones posibles del defecto sustantivo, la Sala analizará la viabilidad procesal de la causa. Este examen incluye, además de la revisión sobre el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, el estudio referente a la observancia de las exigencias básicas de viabilidad del amparo establecidas en el artículo 86 de la Constitución y desarrolladas en el Decreto 2591 de 1991.

3.5.2. En primer lugar, no cabe duda de que los demandantes obraron de conformidad con el requisito de legitimación por activa, por una parte, por su condición de personas naturales que actúan a través de un apoderado judicial, y por la otra, por ser quienes supuestamente se ven afectados en sus derechos fundamentales. En efecto, la tutela fue interpuesta por quienes instauraron la acción de reparación directa contra la DIAN y otras entidades públicas en virtud del fallecimiento de su familiar, causa decidida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Nariño, sin tener en cuenta -conforme se alega en la demanda de tutela- el precedente vertical del Consejo de Estado aplicable al caso e incurriendo en un desconocimiento del derecho a la igualdad, pues en el proceso promovido con fundamento en los mismos hechos por la esposa e hijos del señor Vallejo Mera, sí se reconoció la reparación reclamada con base en el título de imputación de daño especial por parte del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto, providencia que debió ser tomada en cuenta por la autoridad demandada, máxime cuando el sustento fáctico para alegar la responsabilidad del Estado era el mismo.

Por lo demás, en atención a que el amparo se instauró en contra del citado Tribunal Administrativo, con ocasión de la sentencia proferida en segunda instancia dentro del proceso en mención, es claro que se cumple igualmente con el requisito de la legitimación por pasiva, ya que las autoridades judiciales no están excluidas de ser sujetos de la acción de tutela, cuando quiera que con sus actuaciones u omisiones vulneren o amenacen derechos fundamentales. Por otra parte, la Sala destaca que el a quo, en auto del 22 de enero de 2015, vinculó como terceros interesados a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al Ministerio de Defensa Nacional y al Ministerio del Interior, por cuanto intervinieron en el proceso de reparación directa cuyas providencias son cuestionadas a través de la presente acción de tutela[30].

3.5.3. En segundo lugar, pasa entonces la Sala a analizar los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Para efectos metodológicos y de economía procesal, se abordará inicialmente el estudio de las exigencias vinculadas con la inmediatez y la identificación clara de los hechos constitutivos de la trasgresión alegada, luego de lo cual se examinará la relevancia constitucional, el agotamiento de los mecanismos de defensa judicial, la alegación previa de los defectos procesales y la restricción correspondiente a que no se trate de una demanda en contra de una sentencia de tutela.

3.5.4. Como se indicó en líneas precedentes, la argumentación de los actores gira en torno a dos cargos. El primero de ellos relativo al desconocimiento del precedente vertical, en el que se alega incurrió la autoridad judicial demandada, al desconocer el precedente del Consejo de Estado fijado en la sentencia proferida el 19 de abril de 2012 por la Sala Plena de la Sección Tercera, en la que se abordó la temática atinente a la utilización de disímiles títulos de imputación, para efectos de establecer la responsabilidad del Estado cuando se trata de daños causados con ocasión de actos de terrorismo[31].

El segundo cargo supone la trasgresión del derecho a la igualdad, el cual para efectos de su análisis puede ser disgregado en dos. Así, por una parte, se alega su desconocimiento en virtud de que el Tribunal no tuvo en cuenta un fallo de una autoridad judicial de inferior jerarquía que, en supuestos de hecho similares, sí favoreció las pretensiones de la esposa e hijos del señor Vallejo Mera[32]. En este punto, se cuestiona que el Tribunal haya manifestado que carecía de un sustento jurídico y fáctico para analizar si se presentaba o no una violación del citado derecho, cuando, en ejercicio de sus poderes oficiosos, pudo haber verificado cuál era el contenido probatorio del plenario y los argumentos que sustentaron el fallo. Y, por la otra, también se cuestiona la violación del derecho a la igualdad, con fundamento en el desconocimiento del precedente horizontal por parte del Tribunal Administrativo de Nariño, pues en la segunda causa decidida, esto es, en aquella formulada por la esposa e hijos de señor Vallejo Mera, sí se reconoció la responsabilidad del Estado bajo el título de daño especial. Este fallo se produjo, como se expuso en el acápite de antecedentes, el día 4 de septiembre de 2015.

3.5.5. Con fundamento en lo anterior y en lo que respecta al primer requisito general de procedencia, la Corte encuentra que ambos cargos son procesalmente viables, si se tiene en cuenta que la acción de tutela fue interpuesta el 19 de noviembre de 2014[33], mientras que la sentencia objeto de controversia se profirió el 29 de agosto de dicho año. De esta manera, el término existente entre la expedición del acto generador de las violaciones que se alegan y la instauración del amparo constitucional no superó ni siquiera tres meses, plazo que se estima razonable para el ejercicio del derecho acción, conforme se deriva de las exigencias del principio de inmediatez.

Igualmente, a partir de la contextualización realizada en líneas precedentes, es claro que los hechos constitutivos de la supuesta vulneración que se produce respecto de los

derechos fundamentales invocados, se encuentran claramente identificados y fueron alegados durante el proceso judicial en las oportunidades debidas. La única excepción se presenta en lo que atañe a la aparente violación del precedente horizontal, pues se trata de una irregularidad que se sustenta en la segunda sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño y cuya expedición se presentó durante el curso de la presente acción de amparo constitucional, la cual analizó la situación bajo el título de imputación de daño especial y no desde la perspectiva de la falla del servicio. Por ello, a juicio de este Sala, este requisito de viabilidad procesal se cumple a cabalidad.

3.5.6. Ambos cargos tienen indiscutible relevancia constitucional, puesto que plantean la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, en un escenario de respeto al precedente (horizontal y vertical), así como en la necesidad de seguir líneas argumentativas dadas por una autoridad judicial de inferior jerarquía. En la medida en que, tal y como se señalará más adelante, el juicio propuesto se relaciona con el amparo de bienes y valores constitucionales como la seguridad jurídica, la confianza legítima y el acceso a la administración de justicia, este requisito también se entiende acreditado.

3.5.7. En lo que respecta al agotamiento de los recursos judiciales existentes, es innegable que este requisito se cumple en su integridad, en virtud del régimen procesal que debía seguir la acción de reparación directa en ese momento, esto es, el Código Contencioso Administrativo y no el CPACA. Precisamente, el Tribunal fungía como autoridad judicial de segunda instancia y respecto de su decisión no existían recursos judiciales que hubiesen permitido su controversia.

En efecto, el inciso 1 del artículo 308 del CPACA señala que su aplicación se produce en relación con “los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a [su] entrada en vigencia”, esto es, el 2 de julio de 2012. Por ello, en el presente caso, comoquiera que el proceso de reparación directa fue decidido en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto el 16 de marzo de 2012, no cabe duda de que el procedimiento aplicable era aquel establecido en el CCA. Esto es relevante por cuanto, en la actualidad, existe el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que puede interponerse contra las sentencias de segunda instancia proferidas por los Tribunales de lo Contencioso

Administrativo, cuando dichos fallos sean contrarios o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. De allí que, si bien hoy en día, una discusión en torno al precedente vertical podría someterse ante el Consejo de Estado a través de este recurso, lo cierto es que para el momento en el cual los actores instauraron la acción de reparación, tal normatividad no les era aplicable[34].

De esta manera, teniendo en cuenta que la actuación del Tribunal se produjo como juez de segunda instancia y que el Código Contencioso Administrativo no prevé un recurso extraordinario para amparar el precedente vertical, no existe un recurso judicial distinto a la acción de tutela para solventar esta causa.

3.5.8. Finalmente, no se trata de una alegación en contra de un defecto procesal, ni se formula el amparo para controvertir una sentencia de tutela, de allí que el primer requisito no es aplicable en el presente asunto y el segundo se cumple a cabalidad.

3.5.9. En conclusión, a juicio de esta Sala, la demanda instaurada por el señor Fred Vallejo y otros cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por lo que se pasará a desarrollar las consideraciones específicas en torno al defecto sustantivo causado por el desconocimiento del precedente.

3.6. El desconocimiento del precedente vertical y horizontal como posibles manifestaciones de un defecto sustantivo

3.6.1. Como se señaló con anterioridad, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado cuales son las causales específicas de prosperidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Dicha labor se adelantó en la Sentencia C-590 de 2005[35], en los siguientes términos:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[36] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado[37].

i. Violación directa de la Constitución”.

3.6.2. Para los efectos de esta providencia, la Sala se debe enfocar en el estudio de dos de las irregularidades mencionadas: el defecto sustantivo y el desconocimiento del precedente. Lo anterior, sin perjuicio de aclarar que la complejidad propia de los procesos puede llevar a que en no pocos casos, en una misma causa, una actuación u omisión implique la materialización de dos o más causales de prosperidad de la acción de tutela. Así las cosas, por ejemplo, piénsese en el evento en el cual un juez utilice para fallar un medio probatorio obtenido de manera ilegal. En dicho caso, no sólo se presentaría un defecto fáctico, sino también la violación directa de la Constitución, al quebrantar el último inciso del artículo 29 de la Carta, conforme al cual: “Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.

3.6.3. En relación con el defecto sustantivo, en la Sentencia SU-298 de 2015[38], reiterando su jurisprudencia, esta Corporación señaló que:

“(…) el defecto sustantivo abarca múltiples circunstancias en las que la aplicación del

elemento de derecho genera un error en la administración de justicia. Incluye desde una equivocación en la elección de la norma aplicada por parte de la autoridad judicial, hasta el desconocimiento de reglas jurisprudenciales. Esta Corte ha señalado que el citado defecto se presenta cuando una autoridad judicial: ‘i) aplica una disposición en el caso que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexecutable; (ii) aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso; (iii) a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente -interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada; (iv) se aparta del precedente judicial -horizontal o vertical- sin justificación suficiente; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución, siempre que su declaración haya sido solicitada por alguna de las partes en el proceso’ (...)”[39] (negritas propias del texto).

Como se observa de lo expuesto, una de las manifestaciones del defecto sustantivo se encuentra en que la autoridad judicial se aparta del precedente horizontal o vertical, sin que existan móviles suficientes para ello. De acuerdo con lo anterior, se hace necesario, por una parte, exponer qué se entiende por estos dos tipos de precedentes, y por la otra, en qué consiste la diferencia entre este defecto y aquél que se presenta cuando se infringe el precedente constitucional.

3.6.4. Para comenzar es pertinente mencionar que la figura del precedente se refiere a aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo sometido a escrutinio judicial, a partir de la semejanza que existe entre sus supuestos fácticos y problema jurídico, en las que su ratio decidendi se convierte en una regla jurídica para resolver controversias hacia el futuro <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2013/A115-13.htm> -_ftn23. El precedente puede consolidarse en una línea jurisprudencial cuando de forma reiterada se emplea la misma ratio decidendi para resolver problemas jurídicos similares.

El precedente se constituye en un pilar del Estado de Derecho, pues lo que busca es asegurar la coherencia en la aplicación del ordenamiento jurídico, a través de decisiones judiciales que sean razonablemente previsibles. Por su alcance se constituye en una

herramienta de protección de la confianza legítima y la buena fe, en la medida en que proscribe el uso y la interpretación caprichosa de los elementos jurídicos aplicables por las autoridades judiciales al momento de resolver un caso sometido a su jurisdicción. Además, no cabe duda de que el respeto a las decisiones anteriores también obedece a la guarda del principio de igualdad, el cual resultaría transgredido si frente a casos idénticos se brinda una respuesta disímil.

3.6.5. La jurisprudencia de la Corte igualmente ha aclarado que no toda decisión judicial es, en sí misma considerada, un precedente. Por tal motivo, en la Sentencia T-830 de 2012 se realizó una diferenciación entre el citado concepto y la figura del antecedente. Al respecto, se dijo lo siguiente:

“El primero -antecedente- se refiere a una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de derecho (v.gr. conceptos, interpretaciones de preceptos legales, etc.) que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio. Por tanto, los antecedentes tienen un carácter orientador, lo que no significa (a) que no deban ser tenidos en cuenta por el juez a la hora de fallar, y (b) que lo eximan del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad (...).

El segundo concepto -precedente-[40], por regla general, es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso” [41].

La diferencia cualitativa entre las figuras expuestas conlleva realizar algunas consideraciones en torno al concepto de *ratio decidendi*, pues tan solo a partir de su aplicación puede entenderse que constituye el precedente judicial. Al respecto, en la Sentencia SU-047 de 1999[42] se expuso que toda providencia se integra de tres partes:

“(...) la parte resolutive, llamada a veces “*decisum*”, la “*ratio decidendi*” (razón de la decisión) y los “*obiter dicta*” (dichos al pasar) (...). [El] *decisum* es la resolución concreta del caso, esto es, la determinación específica de si el acusado es o no culpable en materia

penal, si el demandado debe o no responder en materia civil, si al peticionario el juez le tutela o no su derecho, si la disposición acusada es o no retirada del ordenamiento, etc. Por su parte, la ratio decidendi es la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive. En cambio constituye un mero dictum, toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario” (subrayas propias).

A partir de estas consideraciones, puede decirse que la diferencia que existe entre el precedente y antecedente gira en torno a la noción de ratio decidendi, ya que tan solo ante casos en los que se haya fijado una regla de derecho para resolver controversias subsiguientes con similitud fáctica y de problemas jurídicos, es que se está en presencia del precedente judicial.

Por ello, en la Sentencia T-830 de 2012[43] se dijo que para la aplicación de esta última figura se requiere, en primer lugar, que “la ratio decidendi de la sentencia que se evalúa como precedente”, tenga “una regla judicial relacionada con el caso a resolver posteriormente”, en segundo lugar, que se trate “de un problema jurídico semejante, o [de] una cuestión constitucional semejante”, y finalmente, que “los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia sean [similares] o planteen un punto de derecho [análogo] al que se debe resolver posteriormente”.

3.6.6. Ahora bien, existe también una importante diferencia en el precedente, en razón de la autoridad judicial que lo crea y del alcance que puede tener como consecuencia de la intervención de los órganos cierre de cada jurisdicción que cumplen un papel unificador del derecho, con miras a garantizar los principios de seguridad jurídica e igualdad. En la providencia previamente mencionada se indicó que: “Esta Corporación ha diferenciado entre dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical[44], de conformidad con quién es el que profiere la providencia previa. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial, y el segundo se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es

determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción[45]. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores[46]” (subrayas del original).

En este orden de ideas, para apartarse de una decisión pretérita no basta simplemente con señalar que la interpretación actual resulta un poco mejor que la anterior, ya que el precedente, en virtud de la seguridad jurídica, la igualdad y la confianza legítima, goza necesariamente de un valor intrínseco que debe ser tenido en cuenta. Por ello, es necesario que se den razones con peso y fuerza suficiente para que primen sobre los criterios del pasado[48].

Desde esta perspectiva, las cargas que se imponen para apartarse de un precedente varían según la autoridad que lo profirió. En efecto, cuando se trata de un precedente horizontal, más allá de que se presente una diversidad en las circunstancias o supuestos fácticos sometidos a conocimiento y decisión del juez que le permitan otorgar un trato desigual, dicha autoridad en su providencia debe hacer referencia expresa al precedente con el que ha resuelto casos análogos (requisito de transparencia) y, a partir de allí, exponer las razones suficientes que, a la luz de los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico, o por la transformación del contexto social dominante, justifiquen o evidencien la necesidad de producir un cambio jurisprudencial (requisito de suficiencia). Este también procede cuando lo que se busca es exponer una nueva regla de decisión, a partir de los errores que puedan existir en la orientación vigente o por la importancia de brindar una nueva lectura que, desde el punto de vista interpretativo, brinde una mayor protección a valores, principios y derechos consagrados en la Carta, ello con el fin –según se ha expuesto por esta Corporación– de “evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado”[49]. No basta entonces simplemente con ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta forzoso demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver un nuevo caso sometido a decisión. Una vez satisfechas estas exigencias, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato y garantizada la autonomía e independencia de los jueces[50].

Por su parte, en lo que respecta al precedente vertical, además de cumplir con los

requisitos de transparencia y suficiencia, la Corte ha sido particularmente restrictiva en la posibilidad que tienen los jueces de inferior jerarquía de apartarse de las subreglas expuestas por las altas cortes, en atención al papel constitucional que cumplen los órganos de cierre, a partir del reconocimiento de su función de unificar la jurisprudencia. De acuerdo con lo anterior, en la Sentencia C-634 de 2011[51], se explicó que cuando un juez de inferior jerarquía pretende apartarse de un precedente establecido por una alta Corte, (i) no sólo debe hacer explícitas las razones por las cuales se abstiene de seguir la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial, (ii) sino que también debe demostrar que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección.

3.6.8. Vista la forma como se expresa el defecto sustantivo vinculado con la inobservancia de un precedente judicial, ya sea de tipo horizontal o vertical, basta con aclarar –como se mencionó con anterioridad– cuál es la diferencia que existe entre este defecto y aquél que se ha denominado como desconocimiento del precedente, el cual aparece entre el listado de las distintas causales específicas de prosperidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Esta diferenciación fue planteada en la Sentencia C-590 de 2005[52], en la cual se señaló que el desconocimiento del precedente es una “hipótesis que se presenta, (...) cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos[,] la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado”. Visto lo anterior, se entiende entonces que esta causal opera cuando una autoridad judicial desconoce el principio de supremacía constitucional. Por ello, en la Sentencia T-830 de 2012[53] se indicó que: “el defecto por desconocimiento del precedente (...) se predica exclusivamente de los precedentes fijados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia”.

3.6.9. En conclusión, una de las modalidades de defecto sustantivo se presenta cuando una autoridad judicial se aparta del precedente judicial, que puede ser vertical u horizontal, dependiendo del juez que lo haya proferido. Por su propia naturaleza, la regla jurídica que allí se impone se debe aplicar a los casos subsiguientes que guarden similitud fáctica y jurídica, en procura de preservar el principio de seguridad jurídica y los derechos a la

igualdad y a la confianza legítima.

El precedente se diferencia sustancialmente del antecedente, pues corresponde a una decisión previa con patrones fácticos y problemas jurídicos similares a aquellos presentados en un nuevo asunto objeto de estudio, en el que resulta obligatoria la ratio decidendi expuesta con anterioridad, en virtud de la salvaguarda de los derechos y principios constitucionales previamente expuestos, y que corresponde en esencia a la subregla que aplica el juez para la definición del caso concreto[54]. Finalmente, es posible que una autoridad se aparte de un precedente, siempre y cuando, como mínimo, en su argumentación cumpla con los principios de transparencia y suficiencia.

4. Caso concreto

4.1 Como ya se indicó, los demandantes formularon varios cargos contra la providencia proferida el 29 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo de Nariño y que, según ellos, trasgredió sus derechos fundamentales. Así, para efectos metódicos, la Sala expondrá brevemente cada uno de ellos, empezando por la alegación circunscrita al precedente horizontal y al derecho a la igualdad; luego de lo cual analizará el presunto desconocimiento del precedente vertical.

El primero de los cargos, puede ser dividido en dos argumentos. En primer lugar, el desconocimiento del precedente horizontal por parte del Tribunal Administrativo de Nariño, pues en la segunda causa decidida en segunda instancia por esta autoridad judicial, esto es, aquella formulada por la esposa e hijos del señor Vallejo Mera y resuelta el 4 de septiembre de 2015, sí se reconoció la responsabilidad del Estado bajo el título de daño especial; en cambio, en aquella decisión proferida el 29 de agosto de 2014, cuestionada en sede de tutela, el análisis que se realizó se circunscribió al título de imputación de falla del servicio. En segundo lugar, y como consecuencia de lo expuesto, se alega la vulneración del derecho a la igualdad, pues en virtud del fallo de primera instancia proferido por el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión de Pasto, sí se favoreció por el Tribunal las pretensiones de la esposa e hijos del señor Vallejo, providencia que no fue utilizada para resolver la sentencia cuestionada a través del amparo constitucional.

Al margen de lo anterior, el segundo cargo expuesto supone el desconocimiento del precedente vertical, en la medida en que se alega que la autoridad judicial demandada

desconoció el precedente fijado por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 19 de abril de 2012[55], pues, apartándose de lo resuelto por la máxima autoridad de la justicia administrativa, decidió la causa tan sólo a partir del título de imputación de falla del servicio y, en virtud de ello, consideró que no había lugar a declarar la responsabilidad del Estado.

4.2. Con base en la síntesis realizada, la Corte considera que el cargo relativo a la vulneración del derecho a la igualdad y al desconocimiento del precedente horizontal no está llamado a prosperar, por las razones que a continuación se exponen:

- No es posible considerar que existe una violación del derecho a la igualdad, en lo que se refiere a las disímiles decisiones adoptadas, por cuanto, más allá de la similitud en los hechos que le sirven de fundamento a cada una de las causas, no se cuenta con elementos de juicio que permitan constatar si el acervo probatorio fue similar, y si se utilizó una misma estrategia jurídica. En efecto, en materia procesal, el carácter relacional del derecho a la igualdad, supone no sólo un examen comparativo respecto del resultado del juicio, sino también de la actividad desplegada por las partes y sus apoderados. De esta manera, si bien uno de los principios rectores del acceso a la administración de justicia es la igualdad[56], la posibilidad de reclamar identidad en el trato jurídico, depende de que los sujetos comparados se hallen en una misma situación, realidad que impone verificar tanto los hechos relacionados, como las pruebas recaudadas y los actos procesales ejecutados. Así, por ejemplo, piénsese en un caso de responsabilidad del Estado derivado de un acto de ejecución inmediata, en el que a pesar de la identidad fáctica, una demanda se promueve dentro del término de los dos años previsto para el efecto[57], y la otra cuando ya operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

- Tampoco es predicable que, prima facie, el Tribunal Administrativo de Nariño, como superior funcional de ambas autoridades judiciales de primera instancia, tuviese que decidir siguiendo los lineamientos fijados por el Juez 1º Administrativo de Descongestión de Pasto, pues ello sería negar la dinámica estructural de la Rama Judicial, en la cual existen ciertos órganos de mayor jerarquía que otros y cuya función es, precisamente, la de revisar sus fallos para confirmar o revocar las decisiones adoptadas.

- Finalmente, no se observa un desconocimiento del precedente horizontal, pues la

sentencia cuestionada por los demandantes fue proferida más de un año antes de aquella que concedió las pretensiones de la esposa e hijos del señor Vallejo Mera. En efecto, la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño se expidió el 29 de agosto de 2014, mientras que la segunda lo fue el 4 de septiembre de 2015. No se trata entonces de una decisión pretérita, en la cual se hayan delimitado razones que constituyan la base de la sentencia y que deban aplicarse a un nuevo caso objeto de estudio. En gracia de discusión, podría pensarse que en esta segunda sentencia se desconoció el precedente horizontal determinado en aquella del año 2014, pero no al revés. Asunto que, por lo demás, no fue alegado ante esta Corporación.

4.3. Ahora bien, en cuanto al segundo cargo, esto es, el relacionado con el supuesto desconocimiento del precedente vertical, resulta necesario indicar que en la providencia emanada de la Sección Tercera del Consejo de Estado y que, a decir de los accionantes, debía ser aplicada para resolver la acción de reparación directa, se abordó una situación fáctica en la cual se discutían los perjuicios causados por una incursión guerrillera en el municipio de Silvia (Cauca), donde resultaba claro que se trataba de un ataque dirigido directamente contra instituciones estatales, que produjo varios daños a particulares en el marco del conflicto armado interno.

En ese caso, el Consejo de Estado favoreció las pretensiones de la parte afectada con la incursión guerrillera y estimó que resultaba procedente la declaratoria de la responsabilidad del Estado, ya fuera a título de daño especial o riesgo excepcional, pues la accionante sufrió sendos daños, en concreto, en su vivienda, que fueron certificados por el personero municipal. Para llegar a esta decisión, el citado Tribunal descartó la defensa realizada por la autoridad condenada (Ministerio de Defensa Nacional), para la cual, al tratarse de un ataque guerrillero (hecho de un tercero), no era dable condenar al Estado.

4.3.1. La Sala observa que la máxima autoridad de la justicia administrativa, expresamente, indicó que, cuando quiera que se analice la responsabilidad del Estado por atentados terroristas dirigidos contra sus instituciones, aún si se evidencia la ausencia de una falla del servicio, es posible que el Estado se encuentre llamado a responder, ante la necesidad de satisfacer los principios constitucionales de solidaridad y equidad con sus ciudadanos, lo que de suyo implica que el juez deba determinar si se presentan o no otros títulos de imputación. En términos de la sentencia:

“[L]a Sección, cuando en esos casos no ha podido vislumbrar la existencia de una falla en el servicio, ha considerado que el Estado no por ello se encuentra exonerado de responder, sino que, ha encontrado fundamento a la declaratoria de responsabilidad en el daño sufrido por la víctima en tanto que ha considerado que el padecimiento de ese daño desborda el equilibrio de las cargas públicas y rompe con los principios de solidaridad y equidad”.

Por lo anterior, de conformidad con la providencia en cita, es posible declarar la responsabilidad del Estado con fundamento en otros títulos de imputación, sea el riesgo excepcional o el daño especial, los cuales deben ser valorados por el juzgador. Al respecto, en el fallo en cita se expone que:

“[E]sta Sección, de manera casi general, ha propendido por declarar la responsabilidad estatal para los eventos de los ataques subversivos desarrollados dentro del conflicto armado interno, recurriendo a diferentes conceptos tales como el de daño especial, el de riesgo excepcional o incluso a regímenes que combinan elementos de los dos anteriores, pero que conservan el común denominador de la búsqueda de justicia y la reparación de los daños sufridos por las víctimas, dado el carácter antijurídico de los mismos”.

4.3.2. La utilización de esos dos regímenes, de talante objetivo, para declarar la responsabilidad del Estado, en criterio de la mencionada autoridad judicial, se da en virtud de la necesidad de garantizar los principios constitucionales de solidaridad y equidad. Ello es así, de conformidad con la sentencia en cita, por cuanto el artículo 90 de la Constitución de 1991 resalta a la víctima como eje central en el examen de los casos en que pueda haber lugar a la declaratoria de responsabilidad[58], pues de por medio se encuentra la obligación de realizar el principio y valor de la dignidad humana.

A partir de esas consideraciones, y luego de descartar la ocurrencia de una falla del servicio, la Sección Tercera del Consejo de Estado encontró que los daños sufridos por los demandantes, que supusieron la destrucción de sus inmuebles con ocasión de un hostigamiento guerrillero dirigido directamente contra el Estado, debía ser reparado y no era posible apelar a la exoneración alegada por las entidades, que pretendían fuera declarado el hecho de un tercero.

4.4. Visto lo anterior, en lo que atañe al caso objeto de estudio, es claro que el suceso en el cual falleció el familiar de los accionantes se trató de un atentado terrorista que,

presuntamente, fue cometido por miembros de un grupo armado ilegal. Sin que esto puede entenderse como una afirmación que conduzca a la declarar la existencia de responsabilidad del Estado, lo cierto es que, en el proceso cuestionado, se trató de un artefacto explosivo ubicado en una caneca de basura colocada en un poste de luz en cercanías de la DIAN y frente al cual, por hallazgos de la SIJIN, se consideró posible que el autor material fuera un frente de las FARC.

Con ello, a juicio de esta Sala, la autoridad judicial demandada desconoció la ratio decidendi del precedente vertical que le era aplicable, sin que se presentaran razones con peso y fuerza que dieran cumplimiento a los requisitos de suficiencia y transparencia que deben suministrarse para que sea posible apartarse de la postura adoptada por el superior funcional. Es allí en donde se entiende configurada la trasgresión del derecho fundamental al debido proceso de los demandantes, no porque se descartara la falla del servicio, asunto perfectamente posible, sino por abstenerse de analizar, en procura de asegurar la justicia y la solidaridad, la viabilidad de aplicar otros títulos jurídicos de imputación, como había sido fijado por el Consejo de Estado, para el momento en que se resolvió la segunda instancia. Así las cosas, mientras para el Tribunal Administrativo existía una sola línea argumentativa posible, para la máxima autoridad de la justicia administrativa existían otras vías plausibles, cuyo análisis resultaba imperioso, con miras a esclarecer si cabía o no la obligación del Estado de reparar el daño.

4.4.2 Ahora bien, en gracia de discusión, podría alegarse que la sentencia del Consejo de Estado del 19 de abril de 2012 fue proferida con posterioridad al momento en el cual fue instaurada la apelación en contra de la decisión del Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto, decidida el 16 de marzo de 2012. Sin embargo, a juicio de esta Corporación, este argumento no es de recibo, ya que la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño fue adoptada solo hasta el 29 de agosto de 2014, tiempo en el cual el precedente vertical ya se hallaba vigente. Además, no sobra indicar que el fin de la administración de justicia supone resguardar los derechos de las víctimas y que, tal y como lo dispone el artículo 228 de la Constitución, en la administración de justicia “prevalecerá el derecho sustancial”.

Además, de conformidad con los elementos probatorios de la presente causa, es claro que los demandantes alegaron, al momento de sustentar el recurso de apelación, la existencia de otros antecedentes judiciales, en los cuales se abría la posibilidad de utilizar otros títulos

de imputación, incluso alegando de forma expresa el daño especial.

4.4.3. Sin embargo, cabe precisar que, a juicio de esta Sala y con sustento en los elementos probatorios obrantes en el expediente, no es posible afirmar la existencia de la responsabilidad del Estado en el caso en concreto. Por ello, nada de lo dicho en esta providencia puede comprenderse como una declaratoria de ella o una consideración relativa a que, en efecto, los familiares del señor Carlos Hernando Vallejo Mera deban recibir algún tipo de indemnización. En efecto, en esta sentencia, la Sala considera que se presenta la trasgresión del derecho fundamental al debido proceso con ocasión del desconocimiento del precedente vertical, según el cual, era obligación del Tribunal accionado justificar por qué no adoptaba otro régimen de responsabilidad. Sin embargo, este último se limitó a señalar que el régimen aplicable solo podía ser el de la falla del servicio. De allí que, si bien resulta plausible que el juez natural encuentre que ha de aplicar este último título de imputación, lo cierto es que también debía argumentar por qué motivos no debían ser empleados los otros, máxime cuando, de lo que se trata, es de buscar la justicia y reparar el daño antijurídico.

4.4.4. Como quiera que ambas instancias judiciales, en sede de tutela, desestimaron las pretensiones de los demandantes, la Sala revocará las sentencias revisadas. En su lugar y con el fin de respetar la garantía del juez natural, tras dejar sin efectos la sentencia proferida el 29 de agosto de 2014, ordenará al Tribunal Administrativo de Nariño que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión, en la que brinde razones relativas a la posibilidad o no de utilizar otros títulos de imputación, sin que ello implique que no pueda emplear la falla del servicio, siempre que encuentre elementos fácticos y jurídicos para ello, con el fin de determinar si cabe o no la responsabilidad del Estado.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 21 de enero de 2016 por la Sección Cuarta de

la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la decisión adoptada, el 11 de marzo de 2015, por la Subsección A, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que -a su vez- denegó el amparo deprecado por Fred Jesús Augusto Vallejo Mera y otros, contra el Tribunal Administrativo de Nariño. En consecuencia, AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes.

Segundo.- DEJAR sin efectos la sentencia proferida el 29 de agosto de 2014, por el Tribunal Administrativo de Nariño, en la acción de reparación directa iniciada por los hermanos y sobrinas del señor Carlos Hernando Vallejo Mera contra la DIAN y otros.

Tercero.- ORDENAR al Tribunal Administrativo de Nariño que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión, en la que brinde razones relativas a la posibilidad o no de utilizar otros títulos de imputación, sin que ello implique que no pueda emplear la falla del servicio, siempre que encuentre elementos fácticos y jurídicos para ello, con el fin de determinar si cabe o no la responsabilidad del Estado.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

- [1] Las cuatro primeras personas referidas son hermanos del señor Carlos Hernando Vallejo Mera y las dos siguientes sobrinas.
- [2] Cuaderno 1, folio 1.
- [3] Cuaderno 1, folio 34
- [4] Los demandantes refieren que el estallido se produjo a las 10:20 de la noche, hora que también se señala en la sentencia proferida por la autoridad judicial demandada.
- [5] Causas mencionadas por los demandantes en el escrito de tutela.
- [6] Cuaderno 2, folio 36.
- [7] Cuaderno 2, folio 36, respaldo.
- [8] Cuaderno 2, folio 38.
- [9] Específicamente, se señaló la sentencia proferida por la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera Stella Conto Díaz del Castillo, proferida el 26 de enero de 2011.
- [10] Cuaderno 2, folio 39.
- [11] Cuaderno 2, folio 40.
- [12] Cuaderno 2, folio 41.
- [13] Cuaderno 1, folio 121.
- [14] Cuaderno 1, folio 134.
- [15] Cuaderno 1, folio 136.
- [16] Cuaderno 1, folio 141.

[17] Al respecto, la Magistrada que se apartó de la mayoría, entre sus argumentos, señaló que la ubicación del artefacto explosivo –en la vía pública– y su distancia frente a la entidad, no permitía concluir que su finalidad era atentar contra la DIAN, es decir, no se daban las condiciones para entender que el acto era claramente identificable contra el Estado. Adicionalmente, su ocurrencia no podía atribuirse a las funciones de la DIAN, por lo que los precedentes que trataban sobre atentados terroristas a Ecopetrol, en donde el derrame de crudo incidía en la conflagración, no eran aplicables.

[18] El apoderado menciona varias providencias, entre ellas, la sentencia del 25 de mayo de 2011, Subsección C, Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente 19947, CP. Enrique Gil Botero; y la Sentencia del 26 de enero de 2011, Subsección B, Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente 18617, CP Stella Conto Díaz del Castillo.

[19] Se refiere a la sentencia del 19 de abril de 2012, dentro del expediente 21515, en la cual fue consejero ponente Hernán Andrade Rincón. En los apartes citados por la parte actora, se lee, concretamente, en el pie de página 21 que “el título jurídico más correcto para determinar la responsabilidad de reparar un daño será aquel que pase el análisis como el más justo” (cuaderno 1, folio 5). Así mismo, en el pie de página 22, se observa que “(...) son imputables al Estado los daños sufridos por las víctimas cuando éstos excedan los sacrificios que se imponen a todos (sic) las personas y en su causación interviene una actividad estatal. En este régimen el hecho del tercero exonerará de responsabilidad a la administración sólo cuando sea causa exclusiva del daño, es decir, cuando éste se produzca sin ninguna relación con la actividad administrativa. Pero no la 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”. (cuaderno 1, folio 6).

[20] El demandante también alega la materialización de un defecto fáctico. Sin embargo, no pasa de ser una referencia sin sustento argumentativo, razón por la cual la Sala no ahonda en este asunto, ya que se limita a mencionar que existió una deficiencia de valoración del material probatorio, pero no señala a qué se refiere en concreto.

[21] Sentencia del 19 de abril de 2012 proferida por la Sección Tercera de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

[22] Cuaderno 1, folio 90.

[23] Cuaderno 1, folio 159, respaldo.

[24] M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[25] Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

[26] Ibídem.

[27] Al respecto, en la Sentencia T-310 de 2009 se indicó que: “(...) la acción de tutela contra sentencias es un juicio de validez de la decisión judicial, basado en la supremacía de las normas constitucionales. Esto se opone a que la acción de tutela ejerza una labor de corrección del fallo o que sirva como nueva instancia para la discusión de los asuntos de índole probatoria o de interpretación del derecho legislado que dieron lugar al mismo. En cambio, la tutela se circunscribe a detectar aquellos casos excepcionales en que la juridicidad de la sentencia judicial resulte afectada, debido a que desconoció el contenido y alcances de los derechos fundamentales”.

[28] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[29] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[30] Cuaderno 1, folio 34.

[32] Se trata de la sentencia del 29 de marzo de 2012 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Pasto.

[33] Cuaderno 1, folio 1.

[34] Sobre el particular puede consultarse la Sentencia C-179 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[35] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[36] Sentencia T-522/01

[37] Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.

[38] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[39] Sentencia T-830 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[40] Según el doctrinante Pierluigi Chiassoni en su libro “Desencanto para abogados realistas”, el precedente judicial puede ser entendido en cuatro acepciones; (i) precedente-sentencia, (ii) precedente-ratio, (iii) precedente-ratio autoritativo y (iv) precedente-ratio decidendi consolidada o precedente orientación. Este último hace referencia a “es la ratio decidendi por hipótesis común a –y repetida en– una serie (considerada) significativa de sentencias pronunciadas en un arco de tiempo anterior (...) cuya ratio tienen que ver con la decisión sobre hechos y cuestiones del mismo, o similar tipo, con hechos y cuestiones sobre las cuales se trata decidir ahora, (...)”. Esta acepción es el precedente entendido en el sentido más restringido según el autor. Las demás acepciones hacen referencia similar al concepto propuesto por la Corte Constitucional en el sentido en que debe ser una sentencia anterior que trata de hechos cuestiones y elemento muy similares al caso que se pretende resolver.

[41] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta oportunidad, la Corte analizó un caso en el cual varios ciudadanos demandaron al Tribunal Administrativo que había anulado la elección del candidato por el cual ellos votaron. El argumento de los demandantes era que la autoridad judicial sustentó su decisión en jurisprudencia en desuso y no utilizó la vigente, pues se abstuvo de emplear la doctrina de la distribución ponderada. Con ello, sus votos no debieron haber sido anulados. Al momento de pronunciarse sobre el asunto en concreto, la Corte analizó la diferencia conceptual existente entre antecedente y precedente judicial, luego de lo cual señaló que la doctrina de distribución ponderada no pertenecía a una providencia que tuviese el mismo sustento fáctico, por lo que se pretendía hacer pasar por ratio decidendi, algo que no era más que un antecedente jurisprudencial.

[42] M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

[43] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[44] Ver entre otras, sentencias T-794 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio, T-082 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-209 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[45] Véase, entre otras, las Sentencias T-123 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-766 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-794 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[46] Véase, entre otras, las Sentencias T-211 de 2008 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-161 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-082 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[47] M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

[48] Al respecto, se pueden consultar las Sentencia SU-047 de 1999 y C-400 de 1998, ambas con ponencia de Alejandro Martínez Caballero.

[49] Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[50] Véanse, entre otras, las Sentencias T-468 de 2003, T-688 de 2003, T-698 de 2004, T-330 de 2005, T-440 de 2006, T-049 de 2007, T-571 de 2007 y T-014 de 2009.

[51] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[52] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[53] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[54] Sentencia T-117 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[55] Sentencia del 19 de abril de 2012, CP Hernán Andrade Rincón, número de radicación: 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515).

[56] Sentencia T-1222 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[57] CPACA, art. 164.

[58] El inciso primero de la norma en cita dispone: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.