



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-05084-01  
**Demandante:** INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
**Referencia:** SENTENCIA DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por el ICBF contra la sentencia del 20 de octubre de 2022, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por medio de la cual se negó la solicitud de amparo.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

#### 1.1. Pretensiones

El 22 de septiembre de la presente anualidad<sup>1</sup>, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –en adelante el ICBF–, por intermedio de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Caquetá<sup>2</sup>, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y «*al orden jurídico*», con ocasión de la sentencia proferida el 3 de marzo de 2022, en el proceso de reparación directa con radicado 18001-33-31-002-2010-00396-01. Formuló las siguientes pretensiones:

*1º. Que se conceda la tutela como mecanismo principal y de forma definitiva, para que se amparen los derechos fundamentales invocados del ICBF y se declare sin efecto la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caquetá el 3 de marzo de 2022 dentro del proceso de reparación directa radicado No. 180013333100220100039600 de Paula Andrea Galicia Álvarez contra del ICBF.*

---

<sup>1</sup> Se advierte que, el 23 de noviembre de 2022, el expediente ingresó al despacho de la magistrada ponente, para elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

<sup>2</sup> Si bien la tutela se presentó y admitió contra el Tribunal Administrativo del Caquetá, con posterioridad el *a quo* vinculó al Tribunal Administrativo de Casanare, por cuanto fue el que profirió la sentencia cuestionada.

2º. Que, en consecuencia, se ordenen las medidas necesarias para la garantía y protección de los derechos fundamentales del ICBF, entre otras, se ordene a la autoridad judicial accionada profiera una nueva decisión.

## 1.2. Hechos

De la solicitud de tutela y del expediente se extraen los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

La señora Paula Andrea Galicia Álvarez estuvo vinculada por contrato de prestación de servicios al ICBF en 2005. En 2006 celebró un nuevo contrato de igual naturaleza con la Organización Internacional para las Migraciones –OIM–, en virtud de convenio celebrado entre esta y el ICBF, para que la OIM pusiera a su disposición el personal y vehículos a través de una «Unidad Móvil» para la atención de la población, en el caso de la señora Galicia Álvarez, víctima del desplazamiento forzado, en situación de riesgo o afectada por desastres naturales en diferentes zonas de la Regional Caquetá.

El 3 de junio de 2008, mientras la señora Galicia Álvarez se desplazaba en la Unidad Móvil 01, en un vehículo afiliado a la empresa Circular Florencia Ltda., de propiedad de Jenrry Medina Velásquez, y conducido por el señor Edwin Alberto Perdomo Muñoz, sufrió un accidente como consecuencia de la colisión con otro vehículo.

Según la demandante, la empresa Circular Florencia Ltda. prestaba el servicio de transporte al ICBF a través de la OIM, en virtud del contrato de servicio de transportes y arrendamiento de vehículo No. PSPJ-423-2008-OID-0073, celebrado entre la OIM y la empresa de transportes.

Por lo anterior, la señora Paula Andrea Galicia Álvarez presentó demanda de reparación directa en contra del ICBF y de la OIM<sup>3</sup>, para que fueran declaradas responsables de los perjuicios derivados del accidente que sufrió, bajo los conceptos de (i) daño emergente, por los gastos médicos y de transportes; (ii) lucro cesante, por los honorarios dejados de percibir durante la incapacidad; (iii) daño moral y (iv) daño fisiológico o a la vida de relación.

El Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, mediante sentencia del 24 de junio de 2020, negó las pretensiones. Dicha decisión fue objeto de apelación y el Tribunal

---

<sup>3</sup> El Juzgado Segundo Administrativo de Florencia, que conoció la demanda en primera instancia, mediante auto del 3 de noviembre de 2010, excluyó como parte demandada a la Organización Internacional para las Migraciones, Misión Colombia, por gozar de «*inmunidad diplomática*».

Administrativo de Casanare<sup>4</sup>, en providencia del 3 de marzo de 2022, la revocó y dispuso:

[...]

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DECLARAR** administrativa y extracontractualmente responsable al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, de los perjuicios ocasionados a la señora Paula Andrea Galicia Álvarez en los hechos ocurridos el 3 de junio de 2008, por las razones señaladas en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF a pagar a favor de la señora Paula Andrea Galicia Álvarez, las siguientes sumas de dinero:

- 3.1. **\$513.769** por concepto de daño emergente
- 3.2. **\$9.306.845** por concepto de lucro cesante
- 3.3. **20 SMLMV** por daño a la salud
- 3.4. **20 SMLMV** por perjuicios morales

[...]

### 1.3. Argumentos de la tutela

Concretamente, la parte actora indicó que la providencia autoridad judicial accionada incurrió en las siguientes causales específicas de procedencia de la tutela contra providencia judicial:

**1.3.1. Defecto fáctico**, toda vez que el Tribunal omitió valorar adecuadamente la sentencia del juez civil que determina como responsables de la ocurrencia del accidente a la sociedad Circular Florencia Ltda., al propietario y al conductor del vehículo de placas NVP-038; así como también dejó de examinar el informe de policía de tránsito que circunscribe la ocurrencia del accidente a fallas ajenas al ICBF y a su supervisión.

Que en el proceso existían pruebas que dan cuenta de cosa juzgada material de los hechos, que determinaron que las causas del accidente eran totalmente ajenas al ICBF.

**1.3.2. Defecto sustantivo**, «por aplicación de equivalencia de las condiciones», dado que el Tribunal «incurre en defecto fáctico al atribuir responsabilidad a una

---

<sup>4</sup> Si bien la segunda instancia correspondería al Tribunal Administrativo del Caquetá, en cumplimiento del Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, el proceso fue remitido para fallo al Tribunal Administrativo de Casanare, como medida de congestión.

*entidad pública*», por una actuación que, si bien fue irregular, no tuvo injerencia en la ocurrencia del daño.

Expuso que para determinar el nexo de causalidad entre la conducta del demandado y el daño existen diferentes teorías, entre ellas, la equivalencia de condiciones, la causa próxima, la casualidad adecuada y la causa eficiente; y, en este caso, el tribunal hizo una relación de causalidad entre unas supuestas falencias de la supervisión del contrato con la causa adecuada de los daños que fue atribuida a fallas del conductor, según lo definió el proceso adelantado ante la jurisdicción ordinaria civil, en el que se determinó como responsables a unos terceros ajenos al ICBF.

Insistió en que las fallas en que según el Tribunal incurrió el ICBF en la supervisión del contrato, no tuvieron incidencia en el accidente, pues el hecho de que el vehículo tuviera calcomanías del ICBF no daba lugar a que el conductor actuara de mejor manera, dado que la supervisión del contrato no estaba dirigida a constatar la pericia de los conductores.

**1.3.3 «Protección al patrimonio público»**, por cuanto se condenó al ICBF al pago de unos daños que ya fueron resarcidos por terceras personas dentro de un proceso judicial ante la jurisdicción ordinaria.

Sostuvo que en el proceso de reparación directa existe copia de la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2016 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia, en la que declaró la responsabilidad civil de los señores Edwin Alberto Perdomo, Jenny Medina Velásquez y de la sociedad Transportes Circular por el accidente de tránsito ocurrido el 3 de junio de 2008.

Consecuente con ello, adujo, la decisión del Tribunal afecta el patrimonio público al indemnizar por segunda vez unos perjuicios ya resarcidos y originados en el mismo hecho dañoso.

## **2. Trámite impartido e intervenciones**

Mediante auto del 26 de septiembre de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la demanda de tutela contra el Tribunal Administrativo del Caquetá y ordenó que aquel se notificara a los magistrados que lo integran, así como al Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, a la señora Paula Andrea Galicia Álvarez y a la Organización Internacional para la Migraciones Misión Colombia – OIM–, como terceros con interés.

Posteriormente, en auto del 7 de octubre de 2022, se vinculó al Tribunal Administrativo de Casanare, en atención a que fue la autoridad que dictó la sentencia objeto de tutela.

**2.1.** El Tribunal Administrativo de Caquetá sostuvo que, en virtud de la medida de descongestión dispuesta en el Acuerdo PCSJA21-11814 del 16 de julio de 2021, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, la sentencia objeto de reparo fue dictada por el Tribunal Administrativo de Casanare, razón por la cual no podía referirse a los argumentos de la tutela.

**2.3.** La señora Paula Andrea Galicia Álvarez, por intermedio de apoderada judicial, señaló que la tutela es improcedente porque no cumple el requisito de subsidiaridad, sin embargo, no especificó cuál es el otro mecanismo o vía judicial con que cuenta la entidad para discutir el debate planteado en la solicitud de amparo.

De otra parte, alegó que existe «*carencia actual de objeto por hecho superado*», toda vez que el ICBF expidió las Resoluciones 2567 del 22 de abril de 2022 y 2831 del 11 de mayo de 2022, con las cuales «*se indemnizó plenamente el daño*», según lo ordenó la sentencia cuestionada.

Por último, dijo que no existía vulneración de los derechos fundamentales de la entidad, por cuanto en las instancias judiciales se surtieron las actuaciones procesales de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico, y el hecho de que la decisión fuese adversa a uno de los sujetos procesales, no es razón para alegar una irregularidad que no existió, puesto que en el proceso se probó el accidente y las afectaciones de salud de la víctima.

**2.4.** La magistrada ponente de la decisión objeto de tutela señaló que la providencia no vulneró los derechos fundamentales alegados, dado que en ella se analizó la responsabilidad de la administración por omisión y por incumplimiento del deber de vigilancia antes, durante y después del accidente.

Dijo que sí fueron valoradas las pruebas a partir de las cuales se concluyó que existió una falla del servicio e, igualmente, se examinó la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia, y se dedujo que el hecho lesivo fue uno solo, el accidente, en el cual hubo pluralidad de responsables, entre ellos, el ICBF, por lo que se condenó a la entidad pública, dada la diferencia entre la

responsabilidad del Estado a través de la reparación directa y la responsabilidad civil a cargo de la jurisdicción ordinaria.

### **3. Fallo impugnado**

La Sección Quinta de esta Corporación, mediante fallo del 20 de octubre de 2022, negó la solicitud de amparo.

Luego de dar por superados los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial, el *a quo* precisó que estudiaría todos los argumentos bajo el defecto fáctico, con fundamento en que los cargos se sustentaron en un elemento común: la indebida valoración probatoria.

Igualmente, descartó el argumento de la señora Paula Andrea Galicia Álvarez de que se presentó un hecho superado, pues consideró que este solo se daría si la accionada hubiese *«realizado las acciones necesarias para eliminar la vulneración de los derechos fundamentales»*, por tanto, agregó, si la vulneración fue atribuida a una sentencia que no ha sido revocada, ni dejada sin efectos, entonces *«no se ha superado la presunta amenaza»*.

En cuanto al debate de fondo, negó que se hubiese configurado el defecto fáctico, pues consideró (i) que la autoridad judicial accionada dentro del ejercicio de su autonomía encontró acreditada a la falla del servicio del ICBF, por incumplimiento de las funciones de vigilancia del contrato; (ii) que tuvo en cuenta la sentencia emitida por la jurisdicción ordinaria sobre la cual afirmó expresamente que *«su existencia en el mundo jurídico no limitaba la precedencia de la condena en el trámite de la reparación directa ante lo contencioso, debido a que las fuentes de responsabilidad son distintas»*.

Por último, dijo que aun cuando la sentencia no se pronunció de manera expresa sobre el informe policial del accidente de tránsito, esa circunstancia no tenía la virtualidad de modificar la decisión, en tanto que el daño fue imputado a la omisión en la supervisión del contrato y en la verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales exigidas al vehículo.

### **4. Impugnación**

La parte demandante impugnó la anterior decisión. Para sustentar su inconformidad, sostuvo que la sentencia de primer grado omitió pronunciarse sobre la indebida aplicación de la causalidad adecuada y respecto de la afectación del

patrimonio público surgida de la doble indemnización reconocida a la demandante por la misma causa.

Reprocha que el *a quo* hubiera concluido que el Tribunal tenía plena libertad para determinar la causa o motivo de ocurrencia de un hecho, a pesar de que otra autoridad determinó otra causa, sobre la cual la demandante ya había recibido una indemnización.

Explicó que quien recibe una indemnización en la jurisdicción ordinaria no puede recibir otra indemnización en la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando ambas tienen origen en el mismo hecho dañoso. Que, además, si bien son dos responsabilidades distintas, solo hay un hecho generador: el accidente de tránsito; por ende, el pago a cargo del ICBF constituye una «*afrenta al patrimonio público*».

## II. CONSIDERACIONES

### 1. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

En principio, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación consideraba que la acción de tutela era improcedente contra las providencias judiciales; sin embargo, a partir del año 2012<sup>5</sup>, aceptó su procedencia, conforme con las reglas que ha fijado la Corte Constitucional, esto es, cuando la misma viole flagrantemente algún derecho fundamental.

Con todo, la tutela no puede convertirse en la instancia adicional de los procesos judiciales, pues los principios de seguridad jurídica y de coherencia del

---

<sup>5</sup> Sentencia del 31 de julio de 2012, expediente 2009-01328-01(IJ), M.P. María Elizabeth García González.

ordenamiento jurídico no permiten la revisión permanente y a perpetuidad de las decisiones judiciales y, por tanto, no puede admitirse la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, sin mayores excepciones.

Para aceptar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, entonces, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales y específicos que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005.

Según la Corte, los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: (i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; (ii) que el accionante hubiera utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); (iii) que la acción se hubiera interpuesto en un término prudencial (inmediatez); (iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional y (v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

En relación con este último requisito general, cabe anotar que la Corte Constitucional, en sentencia SU-627 de 2015, estableció que la acción de tutela contra decisiones proferidas en sede de tutela procede en dos eventos excepcionales.

El primero de ellos se presenta cuando la solicitud de amparo está dirigida contra actuaciones del proceso ocurridas antes de la sentencia, consistentes, por ejemplo, en la omisión del deber del juez de informar, notificar o vincular a terceros que podrían verse afectados con la decisión. El segundo, por su parte, acaece cuando con la acción de tutela se busca proteger un derecho fundamental que habría sido vulnerado en el trámite del incidente de desacato.

Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales anteriores, llamadas genéricas, el juez puede conceder la protección siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: (i) defecto sustantivo, (ii) defecto fáctico, (iii) defecto procedimental absoluto, (iv) defecto orgánico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente y (viii) violación directa de la Constitución. La Corte Constitucional describió tales causales, así:

*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 o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*e. 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.*

*f. 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.*

*g. 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.*

*h. Violación directa de la Constitución.*

Conviene decir, además, que al demandante le corresponde identificar y sustentar la causal específica de procedibilidad y exponer las razones que sustentan la violación de los derechos fundamentales. Para el efecto, no basta con manifestar inconformidad o desacuerdo con las decisiones tomadas por los jueces de instancia, sino que es necesario que el interesado demuestre que la providencia cuestionada ha incurrido en alguna de las causales específicas para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De lo contrario, la tutela carecería de relevancia constitucional.

Justamente, las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones que son propias de los procesos judiciales ordinarios o expongan los argumentos que dejaron de proponer oportunamente.

Por último, cabe anotar que, en recientes pronunciamientos, la Corte Constitucional ha restringido aún más la posibilidad de cuestionar, por vía de tutela, las providencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En ese sentido, la Corte señaló que, además del cumplimiento de los requisitos generales y la configuración de una de las causales específicas antes mencionados, la acción de tutela contra providencias proferidas por los denominados órganos de cierre, «solo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la

*Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales o cuando ejerce el control abstracto de constitucionalidad, esto es, cuando se configura una anomalía de tal entidad que exige la imperiosa intervención del juez constitucional»<sup>6</sup>.*

## **2. Problema Jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo proferido el 20 de octubre de 2022 por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Para ello, en los términos de la impugnación presentada, se examinará si el *a quo* erró en su razonamiento al desestimar los defectos alegados y si, como consecuencia de ello, se deben amparar o no los derechos fundamentales reclamados en la tutela, con ocasión de la sentencia dictada el 3 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Casanare.

La Sala se relevará de hacer un estudio detallado de los requisitos generales de procedencia de tutela, toda vez que comparte el análisis que de ellos se hizo en el fallo impugnado.

## **3. Análisis de la Sala**

### **3.1. Requisitos generales de procedencia de la tutela**

Como se anticipó al delimitar el problema jurídico, esta Sala comparte los argumentos del *a quo*, en los que sostiene que se cumplieron los requisitos generales de procedencia de tutela contra providencia judicial, esto es, la *subsidiariedad*, por la inexistencia de otros medios para discutir los elementos propuestos; el de *inmediatez*, porque la tutela se formuló dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la sentencia cuestionada; el de *relevancia constitucional*, porque se cumplió con la carga argumentativa con trascendencia constitucional, sin limitarse a argumentos para suscitar una instancia adicional y, finalmente, porque no se está cuestionando *otra sentencia de tutela*.

En cuanto al requisito de *relevancia constitucional*, cabe agregar que en los argumentos de la demanda se relacionan aspectos referidos a los derechos fundamentales al debido y de acceso a la administración de justicia, en conjunto con el principio de reparación integral y la protección al patrimonio público<sup>7</sup>, razones que,

---

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-917 de 2010 y SU-573 de 2017.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-112 de 2021: «Es del caso precisar que es posible que existan controversias monetarias de relevancia constitucional, en aquellos eventos en los que al alrededor

como bien lo señaló el juez de tutela de primera instancia, son determinantes para verificar el cumplimiento de este presupuesto.

De suerte que, de asistirle razón al demandante sobre la posible indebida valoración probatoria y el doble reconocimiento y pago de una indemnización por un mismo evento dañoso, quedaría en evidencia una eventual afectación del patrimonio público y, sobre todo, una distorsión del derecho a la reparación integral, circunstancias que, en criterio de la Sala, tienen marcada importancia constitucional.

### 3.2. Requisitos específicos de procedibilidad alegados por la parte actora

#### 3.2.1. Del defecto fáctico

El defecto fáctico es aquel vicio relacionado con la práctica o valoración de las pruebas, que tiene una incidencia directa en la decisión. En efecto, la Corte Constitucional<sup>8</sup> ha dicho que el defecto fáctico es un error relacionado con asuntos probatorios y, además, reconoce que tiene dos dimensiones: una dimensión negativa y una positiva.

La dimensión negativa se produce por omisiones del juez, como, por ejemplo, **(i)** ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso<sup>9</sup>; **(ii)** decidir sin el apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión<sup>10</sup>; o **(iii)** no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo<sup>11</sup>.

La dimensión positiva, por su parte, tiene lugar por actuaciones *positivas* del juez en la que se incurre ya sea **(iv)** por valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión<sup>12</sup>; o **(v)** por decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia<sup>13</sup>.

---

*del debate gravitan otro tipo de intereses de relevancia constitucional, como es el caso del patrimonio público».*

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-159 de 2002.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-442 de 1994.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-417 de 2008.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-226 de 2013.

#### 4. Caso concreto y solución del problema jurídico

La parte demandante cuestionó la providencia del 3 de marzo de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Casanare revocó la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, y accedió a las pretensiones de la demanda de reparación directa. Como consecuencia, ordenó al ICBF a resarcir los perjuicios causados a la señora Paula Andrea Galicia Álvarez con el accidente que sufrió el 3 de junio de 2008.

En criterio de la parte demandante, la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos fáctico y sustantivo y en una «*afectación al patrimonio público*», por valoración irracional de las pruebas. En su sentir, (i) la causa del accidente no fue la omisión del ICBF en la supervisión del contrato suscrito con la IMS, sino fallas atribuibles al conductor del vehículo, tercero ajeno a la entidad; (ii) se desconoció el contenido de la sentencia dictada por la jurisdicción ordinaria, que estableció como causa del daño la actuación del conductor, por lo cual existía cosa juzgada sobre la causa del daño, de manera que el tribunal no podía determinar una distinta fundándose en la omisión en la supervisión del contrato, a través de la teoría de la equivalencia de las condiciones; y (iii) se omitió considerar que el daño ya había sido reparado en su integridad, puesto que la justicia civil reconoció la indemnización a la demandante, con lo cual se indemnizó dos veces a la víctima por el mismo daño y, por ende, se produjo un doble pago: el de los terceros y el de la entidad pública.

La Sala concuerda con el fallo de primer grado en que los argumentos de la demanda de tutela se cimentan en un defecto fáctico, toda vez que los reparos del ICBF parten del cuestionamiento sobre la valoración de las pruebas y su incidencia en la decisión del Tribunal; de suerte que, aun cuando pudieran existir elementos que reflejan otros defectos, el análisis se hará principalmente por la senda de la causal específica señalada.

Ahora bien, esta Subsección descarta que la providencia del Tribunal hubiese incurrido en defecto fáctico, en lo concerniente al análisis de la causa del daño o de las teorías del nexo de causalidad y en la determinación de la existencia de una falla del servicio atribuida a omisiones en las labores de supervisión y vigilancia del contrato. Ello porque, al revisar la decisión se constata que las conclusiones del tribunal sobre ese aspecto fueron explicadas de manera razonable, con apoyo en un análisis integral de las pruebas y con independencia de si existió una mención expresa y detallada de todos y cada uno de los elementos de convicción. Así se advierte en la sentencia objeto de tutela:

*Conforme al material probatorio, no se evidencia cuál fue el desarrollo de la supervisión, esto es, no obra copia de los informes o visto bueno en la ejecución del contrato en el que consten los recorridos realizados, los vehículos utilizados, ni las constancias en las que se pueda identificar la labor supervisora del ICBF, para determinar si todos los automotores que prestaron el servicio se encontraban o no vinculados a la empresa Circular Florencia S. A., no obstante, a pesar de ello, la entidad demandada dio visto bueno de la ejecución del contrato, sin hacer ninguna observación relacionada con el accidente o con el vehículo que según la empresa de transporte no tiene a su servicio.*

*Así las cosas, la Sala advierte un incumplimiento al deber de vigilancia en cabeza del ICBF antes, durante y después del accidente, pues en su calidad de supervisor tenía que verificar en qué automotores se transportaban los profesionales vinculados a la Unidad Móvil, ponerles los sellos y distintivos oficiales para que pudieran ser identificados y constatar los demás requisitos derivados del contrato suscrito con la empresa Circular Florencia S. A., entre ellos que se cumpliera el cometido con los conductores autorizados para manejar los vehículos objeto del contrato, pues tratándose de una actividad peligrosa quien maniobra los automotores debe tener la destreza requerida, precisando que la actuación realizada por el tercero (conductor) no puede tomarse como un eximente de responsabilidad, pues resulta (sic) ajena a la entidad demandada en virtud de la supervisión omitida.*

*Por consiguiente, para la Sala es evidente que, el ICBF en su calidad de supervisor del contrato de transporte omitió su obligación de vigilar en debida forma la ejecución del contrato de transporte, consistente en verificar la asignación del vehículo y conductor idóneos para movilizar a la Unidad Móvil del ICBF, permitiendo que se trasladaran en la camioneta NVP 038 que no estaba vinculada con Circular Florencia Ltda. y en el que en últimas se causó el daño sufrido por la demandante. Por tanto, se configuran los elementos de responsabilidad bajo el título de imputación de falla en el servicio por omisión en la supervisión por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

Como puede verse, luego de citar y explicar el contenido de las pruebas aportadas y practicadas de manera razonable afirmó que la acción del conductor no podía eximir de responsabilidad a la entidad, por concurrir en ella omisiones del ICBF en el deber de verificar la ejecución del contrato, concretamente, los vehículos adoptados y la idoneidad de los conductores. Luego, no es que la sentencia señalara que la causa del accidente fue la falta de supervisión. De ninguna manera. Lo que advirtió la autoridad judicial accionada es que el daño también era imputable a la entidad por falla del servicio, en un análisis que fue más allá del suceso, y vinculado a los contenidos obligacionales que encontró le eran exigibles al ICBF.

Que la parte actora no comparta ese discernimiento –o incluso, si esta misma Sala tuviera divergencias interpretativas de ese análisis– y proponga una interpretación diferente a la del Tribunal, no es una razón suficiente para estimar que se incurrió en defecto fáctico, puesto que la sentencia no muestra visos de irracionalidad al sostener que el daño es imputable a la entidad pública por omisión en las labores de supervisión. En ese caso, el Tribunal no estaba obligado a acoger la misma teoría de la jurisdicción ordinaria, por tratarse de análisis diferentes, en los que ni siquiera

se dan los presupuestos del artículo 303<sup>14</sup> del Código General del Proceso, para afirmar que existe cosa juzgada, como se alega en la solicitud de amparo, ante la falta de identidad de partes en aquel proceso.

La decisión proferida por la jurisdicción ordinaria en cuanto a la causa del daño y su imputación, en manera alguna era vinculante para el Tribunal o tenía efectos de cosa juzgada; de suerte que, si el juez civil no juzgó la conducta de la Administración, el Tribunal tenía plena libertad para realizar dicho examen y llegar a una conclusión concreta y puntal sobre la responsabilidad de la entidad pública, que no necesariamente era disonante con la de los terceros.

No obstante lo anterior, la Sala advierte que la conclusión del Tribunal sobre el alcance de la sentencia ordinaria frente a los perjuicios y la forma de reparación sí fue dictada al margen o con desconocimiento de las pruebas, pues a pesar de que se refirió a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia, no reparó en que en ella se ordenó el reconocimiento de los mismos perjuicios reclamados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y que dichos perjuicios fueron objeto de transacción y pago a cargo de los demandados ante la jurisdicción ordinaria, como consta en el proceso de reparación directa.

En ese sentido, le asiste razón al ICBF en cuanto a que el fallo impugnado dejó de lado el análisis del argumento denominado «*afectación al patrimonio público*», porque, independientemente de si existe un defecto bajo esa denominación, era evidente que se puso de presente como reparo que el Tribunal no tuvo en cuenta que la demandante fue indemnizada, a pesar de las pruebas que así lo acreditaban.

Ocorre que el *a quo* únicamente estudió el cargo referido a la valoración de la sentencia civil sobre la causalidad, es decir, sobre las responsabilidades de los implicados y la imputación, pero nada dijo de esa prueba respecto de la indemnización y eventual doble pago al que se sometería, cuando no solo fue un

---

<sup>14</sup> **ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA.** La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplaze a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión.

argumento autónomo, sino que se deducía como una extensión del defecto fáctico, pues se hizo referencia a que existía prueba de la sentencia civil.

Sobre el alcance de la sentencia proferida por la jurisdicción ordinaria el Tribunal señaló:

*Finalmente se precisa que según lo indicado por el ICBF, el 22 de septiembre de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia profirió sentencia el 22 de septiembre de 2016, en la que declaró civil, extracontractual y solidariamente responsable a Circular Florencia Ltda., hoy Transportes Circular, a Edwin Alberto Perdomo y Jenrry Medina Velázquez, en su calidad de empresa contratista, conductor y propietario del vehículo VNP 038, por los hechos del accidente de tránsito ocurrido el 3 de junio de 2008; no obstante, sobre este aspecto, no se efectuará pronunciamiento adicional, por cuanto el daño que aquí se indemniza se origina en la omisión del supervisor del contrato de transporte, sin que se acreditara que el referido vehículo pertenecía a la mencionada empresa.*

*Lo anterior, por cuanto el hecho lesivo es uno solo; el accidente de tránsito en el que la demandante sufrió lesiones, en el cual hay pluralidad de responsables con títulos de imputación diferenciados: i) el propietario del automotor y su conductor, por el accidente en sí mismo, sea que medie un contrato de transporte o no; y ii) el ICBF por omitir los deberes de garante de la prestación del servicio de transporte a la unidad móvil, vinculada por la OIM, pues tenía la calidad de supervisor y en ese sentido, estaba obligado a verificar tanto las condiciones en que se trasladaba la Unidad Móvil como las del vehículo, constatando que el mismo estuviera afiliado o vinculado con la empresa que prestaba el servicio de transporte, cumplido lo cual proceder a identificarlo con los distintivos y logos institucionales.*

*En ese orden de ideas, las fuentes de responsabilidad son distintas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar responde por su propia omisión, bajo el régimen de responsabilidad extracontractual; el propietario del vehículo y el conductor, por su régimen de derecho común, por ser los ejecutores del transporte en cuyo desarrollo ocurrió el hecho lesivo que causó el daño. Luego, si hubo condena a cargo de los particulares mencionados, la fuente indemnizatoria es distinta, razón por la cual la decisión adoptada en la jurisdicción ordinaria no exonera a la entidad antes citada.*

No hay duda de que el Tribunal enunció la existencia de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia y afirmó que se trataba de títulos de imputación diferenciados, puesto que el juez civil valoró la responsabilidad del conductor, del propietario y de la empresa afiliadora del vehículo, en cambio a él le competía la de la entidad pública, a quien halló responsable por omitir los deberes de garante en la prestación del servicio transporte a la Unidad Móvil vinculada a la OIM; sin embargo, limitó esa prueba a la responsabilidad y su imputación, y dejó de lado estudiar el contenido integral de la sentencia, de las pretensiones y de la condena y contrastar con la demanda de reparación directa, a fin de estimar si se estaba en un posible evento que diera lugar a doble indemnización por un mismo hecho dañoso.

Una prueba puede tener diversos efectos frente a varios aspectos del litigio; por tal razón, si bien la Sala encuentra que es razonable lo que allí se afirmó sobre las diferentes responsabilidades, las formas de imputación y la pluralidad de responsables, no resulta coherente ni válido que si el Tribunal dijo que el «*el hecho lesivo es uno solo: el accidente de tránsito en el que la demandante sufrió*», no estudiara la incidencia de la condena civil en el proceso de reparación directa, a la luz del principio de reparación integral, por cuanto el hecho le fue puesto de presente en el trámite del proceso de reparación directa y alegado por la entidad demandada y la empresa de transportes como llamada en garantía.

Incluso, la empresa de Transportes Circular S.A.S., que fue llamada en garantía en el proceso de reparación directa, envió un memorial en el que dio cuenta de la sentencia dictada en el proceso civil, de un acuerdo de transacción con la allí demandante y del pago de los perjuicios que fueron objeto de condena y de transacción. Expresamente señaló la llamada en garantía:

*[M]e permito manifestar al Despacho que la empresa Transportes Circular SAS canceló la totalidad de las sumas de dineros ordenadas mediante el referido fallo, tal como se demuestra con las copias de los Depósitos Judiciales y copia del acuerdo suscrito entre las partes el día 14 de febrero de 2017, que se anexen, y que dio lugar a la terminación del proceso ejecutivo, seguido a continuación del declarativo.*

*Conforme a lo anotado, se solicita de manera respetuosa, ello sea tenido en cuenta al momento de emitir pronunciamiento de decida la instancia, puesto que hace presencia la excepción de cosa juzgada, ya que se tratan de los mismos hechos, mismas partes y mismas pretensiones, la reparación del daño causado con ocasión del siniestro (...).*

Por su parte, el ICBF en los alegatos de conclusión señaló:

*Por los mismos hechos relacionados en la presente demanda, en la jurisdicción civil, adelantaron un proceso ordinario de Responsabilidad Civil Extracontractual, en el cual, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia.... En ese orden de ideas; tenemos que los perjuicios ocasionados a la accionante fueron resarcidos en su totalidad como se evidencia en la sentencia antes citada, en la cual se estableció los responsables de los perjuicios sufridos por la señora Paula Andrea Galicia Álvarez (...).*

La sentencia del Tribunal dijo que no se pronunciaría sobre la decisión del juez civil porque el daño que analizaba se derivaba de la omisión del ICBF. Dicha afirmación no es consecuente con lo que posteriormente señaló acerca de que el hecho lesivo era uno solo, puesto que si así lo consideró y admite que hay «*pluralidad de responsables*», esa circunstancia no lo relevaba del deber de analizar el carácter actual del daño, ante la eventual existencia de una indemnización previa que habría sido pagada y acreditada antes de la sentencia de primera instancia.



Aun cuando existieran diferentes responsables o títulos de imputación, el Tribunal debía constatar con las pruebas si en realidad el daño y los perjuicios eran los mismos, ante los documentos que reflejaban una condena del juez civil y el pago que ya se habría efectuado, como expusieron las partes en el proceso de reparación directa.

Nótese que en el proceso de reparación directa la señora Paula Andrea Galicia Álvarez reclamó al ICBF los siguientes perjuicios por el accidente del 3 de junio de 2008:

- Lucro cesante por la suma de \$10.639.986, por concepto de honorarios dejados de percibir durante la incapacidad.
- Daño emergente por la suma de \$2'035.950 por gastos médicos, de transportes y otros invertidos en la recuperación
- Daño fisiológico o daño a la vida de relación por 400 SMLMV
- Daño moral por 100 SMLMV

Por su parte, en el proceso civil las pretensiones se dirigieron contra el conductor, el propietario y la empresa afiliadora del vehículo, pero por los mismos perjuicios atribuidos al accidente del 3 de junio de 2008:

- Lucro cesante por valor de 20.66 SMLMV, por las sumas de dinero dejada de percibir como contratista, en razón del accidente.
- Daño emergente por 4 SMLVM, por concepto gastos médicos, de transportes y otros invertidos en la recuperación.
- Daño moral por 100 SMLMV.
- Daño fisiológico o a la vida de relación 500 SMLMV.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia, en sentencia del 22 de septiembre de 2016, declaró la responsabilidad civil extracontractual de la empresa Circular Florencia Ltda. (hoy Transportes Circular S.A.S.), y de los señores Edwin Alberto Perdomo Muñoz y Jenrry Medina Velázquez «*por los hechos del accidente de tránsito ocurrido el día 3 de junio de 2008*», y ordenó la indemnización en favor de la señora Paula Andrea Galicia Álvarez por los siguientes conceptos y cuantías:

- Daño emergente por la suma de \$2.037.907.
- Lucro cesante por la suma de \$8.866.665.
- Perjuicios morales: 80 SMLMV.
- Daño fisiológico o vida de relación por 100 SMLMV.

Dicha condena fue objeto de acuerdo transaccional entre las partes fechado el 14 de febrero de 2017, en el cual concertaron:

- Transportes Circular S.A.S. acepta y reconoce deber la suma de \$165.555.427.
- Paula Andrea Galicia Álvarez acepta la suma transada «*como pago total de las obligaciones dinerarios que emergen de la Sentencia de Primera Instancia 05298 de 22 de septiembre de 2016 ...así como de los intereses, indexación, costas y agencias en derecho del proceso ordinario y de la ejecución*».

Obra, igualmente, la constancia de consignación de las sumas acordadas en la respectiva cuenta del juzgado.

Como se deduce de lo que viene de exponerse, el Tribunal no valoró de manera integral la sentencia, el acuerdo transaccional y la constancia de consignación, pruebas que estaban indisolublemente ligadas entre sí y tenían incidencia en el proceso de reparación directa, pues tanto el ICBF como la empresa de transportes solicitaron que fuera considerada como solución a la indemnización reclamada. Por ello no era razonable que la autoridad judicial accionada señalara que no se pronunciaría sobre ese aspecto, ante la clara existencia de una prueba sobre la condena a terceros y el pago de los mismos perjuicios reclamados, en cuantía superior a las que el mismo Tribunal reconoció más de 5 años después.

La sentencia del Tribunal condenó exactamente a los mismos rubros y por los mismos hechos al ICBF, se reitera, sin consideración a las pruebas del reconocimiento y pago de una indemnización previa, que fue alegada en el proceso de reparación directa. Obsérvese los conceptos que el Tribunal ordenó resarcir:

**TERCERO: CONDENAR** al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF a pagar a favor de la señora Paula Andrea Galicia Álvarez, las siguientes sumas de dinero:

- 3.1. **\$513.769** por concepto de daño emergente
- 3.2. **\$9.306.845** por concepto de lucro cesante
- 3.3. **20 SMLMV** por daño a la salud<sup>15</sup>
- 3.4. **20 SMLMV** por perjuicios morales

De suerte entonces que, al emitir condena sobre los mismos perjuicios derivados del mismo hecho dañoso, aunque hubieran sido reconocidos por terceros, la autoridad judicial estaba obligada a hacer un examen de las pruebas de ese hecho

---

<sup>15</sup> Que es el equivalente al reclamado como daño fisiológico o de la vida de relación.

y su relación con el principio de reparación integral; como no lo hizo así, incurrió en defecto fáctico y, de contera, en un defecto sustantivo, habida cuenta del deber contenido en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998<sup>16</sup> (reparación integral) y del artículo 281<sup>17</sup> del CGP, así como el desconocimiento del precedente sobre el alcance de la valoración de indemnizaciones que ha desarrollado la Sección Tercera del Consejo de Estado. Veamos por qué.

Es un principio general de la responsabilidad patrimonial, bien de naturaleza civil o administrativa, que esta no puede ser concebida como una fuente de enriquecimiento sin causa. Es necesario que en los procesos en que se persiga el reconocimiento y compensación de un daño, tenga plena aplicación el principio de reparación integral, esto es, que la víctima sea resarcida de todos los perjuicios – materiales o inmateriales– que le sean causados, que hayan sido objeto de reclamación y que se hubiesen acreditado en el respectivo proceso, salvo los eventos que esta Corporación<sup>18</sup> ha considerado la procedencia del reconocimiento oficioso, tratándose, por ejemplo, de medidas de satisfacción.

La Corte Constitucional<sup>19</sup> reconoce la reparación integral como un derecho fundamental, en materia de daños causados por delitos o derivados del conflicto

---

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 16. Valoración de daños.** Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá **los principios de reparación integral y equidad** y observará los criterios técnicos actuariales.

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS.** La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último.

**En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio (...).**

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, Exp. 26.251, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

<sup>19</sup> Sentencia C-344 de 2017:

La Constitución Política de 1991 no consagró de forma expresa un derecho de las víctimas de conductas punibles a obtener reparación por el daño sufrido. Con todo, el artículo 94 de la misma previó el carácter no taxativo ni excluyente de los derechos fundamentales expresamente reconocidos por el texto superior o el bloque de constitucionalidad, al disponer que “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

10. De esta manera, la jurisprudencia constitucional, de forma constante y uniforme, ha afirmado que la reparación integral es de uno de los derechos fundamentales reconocidos a las víctimas de una conducta punible...

[...]

armado; sin embargo, la Sala considera que dicha categoría se extiende como principio general a todos los eventos en que se causen daños, es decir, bien sea que se derive de hechos punibles del conflicto armado o no, la víctima de un daño tiene derecho a la reparación integral como un garantía constitucional y fundamental.

Ahora, aunque es cierto que el derecho a la reparación integral es una prerrogativa *iusfundamental*, también lo es que no puede sobrepasar su contenido, so pena de incurrir en un abuso del derecho o en una fuente de enriquecimiento sin causa<sup>20</sup>; de suerte que la doctrina y la jurisprudencia han señalado de forma reiterada que «se repara el daño y nada más que este», es decir, «todo el que ha sufrido un daño tiene derecho a que le sea resarcido». Luego, la naturaleza de la responsabilidad patrimonial exige que a la víctima se le deje indemne, esto es, en igualdad de condiciones a las que tenía al momento del daño, por supuesto, con las limitaciones que dicha afirmación contiene, pues no siempre se puede obtener el resarcimiento *in natura* y, en esa medida, existen formas de reparación por equivalente como medidas compensatorias.

En todo caso, y en línea de principio, un daño no puede ser indemnizado doblemente, pues ello desborda y desnaturaliza el alcance la reparación integral, al tiempo que convierte el derecho de daños en fuente de enriquecimiento sin causa, creando eventuales escenarios de abuso del derecho.

Las consideraciones precedentes son aplicables al caso, pues la entidad accionante alegó desde el trámite del proceso de reparación directa que la señora Galicia Álvarez había sido indemnizada y, ya en el escrito de tutela, textualmente adujo que había sido condenada «a pagar unos daños que ya habían sido resarcidos por terceras personas dentro de un proceso judicial ante la jurisdicción ordinaria». Sobre

---

17. Ahora bien, con la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2002, mediante el cual se reformó la Constitución con el propósito de establecer el sistema penal acusatorio, se hizo referencia expresa al derecho de las víctimas a obtener una reparación integral. Así, de acuerdo con el artículo 250 de la Constitución, modificado por dicha enmienda constitucional, la Fiscalía General de la Nación tiene la función de “[s]olicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y **la reparación integral a los afectados con el delito**” (negritas no originales). De esta manera, el constituyente derivado tomo acto del reconocimiento jurisprudencial del derecho de las víctimas a la reparación integral y precisó además que su protección se extiende a las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho conculcado.

18. Ahora bien, en cuanto a la identidad de cada uno de los derechos fundamentales de las víctimas, la jurisprudencia constitucional ha entendido que los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación están estrechamente relacionados y son interdependientes, a tal punto que la protección de alguno contribuye a la realización de los otros.

<sup>20</sup> Henao Juan Carlos, El daño, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998, pág. 45: «...si el daño se indemniza por encima del realmente causado, se produce un enriquecimiento sin justa causa a favor de la ‘víctima’; si el daño se indemniza por debajo del realmente causado, se genera un empobrecimiento sin justa causa para la víctima».

esa base reprochó la indebida valoración probatoria del Tribunal, porque *«se ha pretendido indemnizar por segunda vez, unos hechos que fueron estudiados por la jurisdicción ordinaria, y determinado como responsables a unos terceros plenamente identificados»*.

Como ya lo anticipó la Sala, en efecto, del expediente y del contenido de la sentencia se deduce que la autoridad judicial desconoció la real dimensión de una prueba que se aportó al proceso ordinario, con la cual se pretendía acreditar la existencia de una indemnización previa de los mismos perjuicios derivados de *«un solo hecho lesivo»*.

Así, aun cuando el escenario de la valoración probatoria es uno en los que con mayor claridad se refleja la autonomía e independencia del juez, pues allí el legislador le da la facultad de formar su propio criterio de los hechos a partir de los diferentes elementos de confirmación procesal, esa libertad no es absoluta, pues está guiada y contenida en el principio de la sana crítica y en del deber de valorar integralmente todas las pruebas relevantes para la decisión.

Con otras palabras, nuestro ordenamiento jurídico en materia de valoración probatoria se gobierna por el principio de la sana crítica, actividad en la cual el fallador es libre de formarse su convencimiento sobre la verificación de los enunciados fácticos, a partir de un análisis conjunto e integral de los elementos probatorios, pero sujeta a las reglas de la lógica y de la experiencia, y no a una convicción arbitraria, caprichosa o al margen de lo que revelen los medios de prueba. Esa tarea se logra cuando se motiva la decisión de manera racional con las pruebas que obran en el proceso e incluso a partir de las deficiencias que en esa carga procesal de las partes advierte el sentenciador.

En este caso, la Sala encuentra que la valoración de las pruebas por el Tribunal se hizo de manera fragmentada, tanto así que valoró parcialmente la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito y desconoció totalmente el acuerdo transaccional y la constancia de pago de la condena emitida por la jurisdicción ordinaria.

Esa omisión pone en riesgo la afectación del deber exigible a los sujetos pasivos del contenido del derecho a reparar integralmente a las víctimas, al igual que podría vulnerar el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, pues solo puede repararse el daño efectivamente causado por una sola vez. A ello se suma, que se desatendió el contenido en el artículo 281 del CGP, según el cual el juez debe examinar todo hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial que se presente con

posterioridad a la demanda y que se haya alegado a más tardar en los alegatos de conclusión.

De igual forma, se apartó sin explicación alguna del precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, fijado en aquellos casos en los que se ha omitido el deber de valorar todas las medidas judiciales o administrativas con implicaciones en la reparación del daño y en el reconocimiento de los perjuicios<sup>21</sup>, lo que supone, desde luego, el deber de examinar las pruebas y elementos de la condena, en los eventos en que exista un posible reconocimiento previo de la indemnización, incluso por un tercero ajeno al proceso de reparación directa.

En diferentes pronunciamientos, aunque referidos en su mayoría a condenas proferidas en procesos penales, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha estudiado la incidencia de la condena al pago de perjuicios ordenada en la reparación civil al interior del proceso penal, en el proceso de reparación directa. Pese a ello, el análisis y silogismo es extrapolable a casos de responsabilidad adelantados ante al juez civil, pues lo importante es determinar el alcance de la condena y reparación patrimonial emitida por un juez distinto al contencioso administrativo, cuando el hecho de lugar a reclamar una indemnización en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo:

*La Sala rectifica y precisa su pensamiento y dispone que quien se ha constituido en parte civil dentro de un proceso penal, igualmente puede demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, con el fin de perseguir la plena indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a la víctima, cuando quiera que hubiese sido afectada a la vez por culpa grave o dolo del agente y falla del servicio. En todo caso la entidad demandada se verá obligada a pagar la totalidad de la indemnización impuesta por el juez administrativo, en una conciliación o en cualquier otra providencia, salvo que la entidad pruebe en el proceso o al momento de cubrir el monto de la condena, que el funcionario citado en el proceso penal, pagó totalmente el monto de los daños tasados por el juez penal, ahora si prueba que el funcionario pagó parcialmente, a la entidad le asiste el derecho de descontar la suma cubierta por aqué<sup>22</sup>.*

En otra oportunidad, la Sección Tercera sostuvo:

*Se advierte, entonces, que existe consenso en cuanto a la posibilidad de*

---

<sup>21</sup> En la sentencia del 13 de noviembre de 2013, exp. 46.120, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, sostuvo la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado: «[L]a Sala considera que, en aras de evitar un enriquecimiento sin causa de las víctimas y el pago de una doble indemnización, todas las medidas -judiciales o administrativas- deben ser armónicas y complementarias a efectos de lograr una indemnización integral, por lo que el pago obtenido por cualquiera de ellas necesariamente incide en el de las demás».

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 13538, sentencia de 25 de octubre de 2001. En el mismo sentido, exp. 12.314, sentencia del 22 de junio de 2000. exp. 15211, sentencia del 6 de julio de 2005.

*que la víctima que se constituye en parte civil en el proceso penal pueda acudir en acción de reparación directa ante el juez administrativo para que éste analice la procedencia de la responsabilidad estatal, pero, de las tesis expuestas, no resulta con meridiana claridad a qué título jurídico se ordena el descuento en virtud del cual se reduce o se descuenta totalmente el monto a pagar por la entidad pública que resulte condenada por esta Jurisdicción y cuál la normativa que permite al juez administrativo hacerlo.*

[...]

*Es decir, existen dos caminos jurídicos diferentes y alternos: de una parte, la acción civil dentro del proceso penal contra el funcionario sujeto activo de un delito; y por otra parte, la acción de reparación directa contra la entidad pública a la cual éste pertenece, pero que al final en el terreno patrimonial convergen en el mismo punto: “la indemnización integral del daño antijurídico propinado a las víctimas del hecho delictivo”, lo que equivale a decir que los perjudicados solamente pueden solicitar su derecho hasta concurrencia del daño sufrido y “...sin que (...) con el hecho ilícito les sea permitido adoptar posiciones contrarias o incompatibles con aquellas que plantearon o asumieron ante la jurisdicción penal, ello por aplicación del principio venire contra factum proprium...”<sup>23</sup>.*

*De ahí que, retomando lo atrás expuesto, en cuanto a que la fuente de la obligación de reparar y el derecho que surge a favor del lesionado es única, esto es, el daño antijurídico originado por el delito, y no obstante que por mandato y fuerza del ordenamiento deba ser analizada desde dos perspectivas y relaciones jurídicas, entre sujetos y régimen normativo diferentes, es claro que se prohíbe el doble pago de la indemnización a la víctima, porque no se puede favorecer al actor -este sí el mismo en uno y otro juicio-, con la posibilidad de cobrar dos veces por el mismo concepto<sup>24</sup> y, por ende, patrocinar un enriquecimiento ilícito.*

[...]

*En conclusión, no puede permitirse que la víctima se enriquezca sin justa causa a través del cobro de un doble valor indemnizatorio, y de esta irregular forma acreciente su patrimonio a expensas del patrimonio del Estado, situación que, como afirma la doctrina y así lo ha reconocido la jurisprudencia, “...está condenada por el derecho y la equidad (nemo cum alterio detrimento locupletiolem fieri potest)...”<sup>25</sup> Pretender recibir otro pago cuando el resarcimiento de los perjuicios derivados del daño ocasionado con el hecho delictivo del agente público ya se encuentra satisfecho, con independencia de quien ha pagado, no tiene una fuente justificativa que lo ampare y, por ende, no merece tutela por el ordenamiento jurídico.*

*En este sentido, huelga precisar que para no propiciar un enriquecimiento sin causa a favor del perjudicado y evitar el cobro de una doble indemnización<sup>26</sup>, imperativo que constituye un principio general del*

<sup>23</sup> Cita Original de la providencia: Corte Suprema de Justicia, Sentencia de casación civil de 10 de septiembre de 1998, Exp. 5023.

<sup>24</sup> Cita Original de la providencia: En efecto, se trata de una misma conducta del funcionario que comprometió su propia responsabilidad y la de la administración, y por ende, se refiere a la misma fuente de la cual se pretende un reconocimiento indemnizatorio por el daño antijurídico.

<sup>25</sup> Cita Original de la providencia: OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo, Régimen General de las Obligaciones, Octava Edición, 2005, pág. 42.

<sup>26</sup> Cita Original de la providencia: Se advierte que otra situación es la que se presenta “En caso de causa jurídica diferente, se acepta el doble pago porque se estima que el enriquecimiento que obtiene la víctima se encuentra justificado legalmente por la diferencia de causas que no son todas indemnizatorias. En este evento, la víctima puede quedar en una situación mejorada respecto de la que tenía antes del advenimiento del daño.” Cfr. HENAO PEREZ, Juan Carlos, Ob. Cit. pág 64 ídem. Es decir, repárese de que no se trata aquí de que la prohibición de doble pago deba ceder, puesto que no existen causas jurídicas diferentes, sino que existe una, derivada del hecho anómalo del servidor público que lesionó a un particular.

*derecho<sup>27</sup>, cuando exista prueba del pago de la indemnización como consecuencia de una condena penal o civil o de otra forma jurídica de resolución pacífica pero vinculante de conflictos prevista por la ley, el juez administrativo en el proceso contencioso administrativo y sin perjuicio de la declaratoria de la responsabilidad del Estado, cuando se den los elementos que la estructuran, debe declarar de oficio o a petición de parte probada la excepción de pago total o parcial de la obligación indemnizatoria<sup>28</sup>.*

En similar sentido se pronunció la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

*Si bien las anteriores consideraciones se refieren a eventos en los cuales quien resulta condenado dentro del proceso penal a resarcir a quien se constituyó en parte civil en el mismo, es un agente del Estado, **las mismas resultan aplicables en el presente caso, en el que el condenado en el proceso penal es un particular, toda vez que, de forma objetiva la situación materialmente es la misma, es decir, en los dos eventos se trata de personas naturales que han sido condenadas en un proceso penal a resarcir los perjuicios derivados de su conducta punible y, en el proceso contencioso administrativo o civil ordinario –en caso de que se demandara únicamente a una persona de derecho privado- se busca verificar si el hecho punible de ese tercero le resulta atribuible a la administración o a un particular o a los dos, en aras de perseguir la indemnización plena del daño y, en las dos hipótesis, aún en el evento en que se hubiera producido una condena patrimonial por la jurisdicción penal, como lo sostuvo (...), ello no sería óbice para que en el presente proceso de reparación directa se profiriera la condena que corresponda; otra cosa sería si, además de mediar la sentencia condenatoria penal que incluyera la indemnización de perjuicios a favor de la víctima, ésta efectivamente la hubiera recibido, hecho que entonces le corresponderá acreditar a la demandada en el proceso contencioso administrativo, con el fin de que el monto de dicha indemnización sea descontado de la condena que en este proceso se produzca, toda vez que no puede propiciarse un enriquecimiento de la víctima con ocasión del hecho dañoso y en consecuencia, la indemnización debe corresponder, en exacta medida, al daño sufrido y los perjuicios recibidos(...)***<sup>29</sup>. (Se resalta).

Recientemente, esta misma Subsección señaló:

*35. En ese contexto, el pago de la indemnización de un perjuicio por parte del responsable del daño, sea quien fuere, excluye la pretensión indemnizatoria que se persigue en una acción como la de reparación directa, pues en ambos casos, la fuente es la misma –el daño-, por tanto, se daría una doble reparación. Cosa distinta ocurre cuando la víctima de un daño recibe un reconocimiento o compensación de tipo legal y al mismo tiempo pretende la indemnización pecuniaria, toda vez que, en ese caso, el primer pago tiene como fuente la ley y, en el segundo, la fuente es el daño mismo; por*

---

<sup>27</sup> Cita Original de la providencia: El artículo 8o. de la Ley 153 de 1887 permite su aplicación al disponer que “Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.” El artículo 831 del Código de Comercio también lo trae cuando señala que “Nadie podría enriquecerse sin justa causa a expensas de otro”.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. 15046, sentencia del 5 de diciembre de 2006. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>29</sup> En ese mismo sentido: Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012, exp. 20964. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de octubre de 2017, exp. 42.098, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

Las anteriores sentencias fueron citadas por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en providencia del 13 de noviembre de 2018, exp. 46.120 M.P. Marta Nubia Velázquez Rico



*consiguiente, se trata de pagos o compensaciones que no se excluyen y que no generan un enriquecimiento sin causa o una doble indemnización*<sup>30</sup>.

De suerte que, como se alegó y se aportaron pruebas de que existía una condena y pago previo sobre los mismos perjuicios derivados de un solo hecho lesivo, el Tribunal estaba obligado a realizar un examen y emitir pronunciamiento expreso, a luz del precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que de manera reiterada y sistemática ha señalado la imposibilidad de reconocer dos veces una indemnización por los mismos hechos, cuando ha existido un pago total y no se trata de figuras propias del sistema de seguridad social. Pero como el tribunal decidió ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso incurrió en el defecto fáctico enrostrado y, de paso, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del ICBF.

Por todo lo anterior, la Sala revocará la decisión impugnada y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del ICBF. Como consecuencia, dejará sin efectos la sentencia proferida el 3 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Casanare, con el fin de que, en el término de treinta (30) días, contado a partir de la notificación de la presente providencia, profiera una nueva decisión en la que se valore y determine el alcance probatorio de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Florencia, el acuerdo de transacción y las constancias de pago de la indemnización reconocida a la señora Paula Andrea Galicia Álvarez; todo ello acompañado al principio de reparación integral y a la luz del precedente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, según lo aquí razonado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO. Revocar** la sentencia del 20 de octubre de 2022, proferida por la Sección Quinta de esta Corporación y, en su lugar, **amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del ICBF.

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2022, exp. 57.100 M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

**SEGUNDO. Dejar sin efectos** la sentencia proferida el 3 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Casanare, autoridad judicial que, en el término de treinta (30) días, contado a partir de la notificación de la presente providencia, deberá proferir una nueva decisión de reemplazo en la que se tenga en cuenta lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. Notifíquese** a las partes y a los interesados por el medio más expedito y eficaz.

**CUARTO.** Por Secretaría General, **envíese** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF

Esta providencia fue discutida en Sala de la fecha del encabezado y firmada electrónicamente mediante el aplicativo SAMAI. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha o dirigiéndose el siguiente enlace:  
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

