



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C. seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: ELSA REYES ISIDRO Y OTRO
Accionado: CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Tema: Tutela contra providencias judiciales / Derechos fundamentales al debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia / Medio de control de reparación directa / Violación del principio de congruencia / Defecto fáctico / Indebida valoración probatoria / Acreditación del estado civil / Formas de demostrar el parentesco



SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala de Subsección decide la impugnación presentada por la apoderada¹ del municipio de Lebrija – Santander y por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, a través del consejero Fredy Ibarra Martínez, en contra de la sentencia de 4 de agosto de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, que accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por

¹ La abogada Emilse Pineda Quiroga.



las señoras Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro, por intermedio de apoderado², en contra del Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B.

I. ANTECEDENTES

La solicitud de protección de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia se fundamenta en los siguientes:

1. HECHOS

Las accionantes presentaron medio de control de reparación directa en contra del municipio de Lebrija – Santander con el fin que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios causados con ocasión del fallecimiento de la señora Solangel Reyes Isidro, mientras ejecutaba sus labores como auxiliar de construcción en las «*obras de estabilización de taludes Barrio Brisas de Campo Alegre y Quebrada Chirili, sector calle 12 entre carreras 13A y 13B*».



El proceso correspondió al Tribunal Administrativo de Santander que, a través de sentencia de 14 de marzo de 2013, accedió a las pretensiones de la demanda. Contra dicha decisión, la parte vencida interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B que, por medio de providencia de 26 de julio de 2021, modificó lo fallado en primera instancia y excluyó a las señoras Catalina Isidro Molina, Evila Reyes Isidro, Elsa Reyes Isidro y Gladys Reyes Isidro del reconocimiento de los perjuicios morales por no haber acreditado el parentesco con la causante.

² El abogado Luzbin Oviedo Reyes.



2. PRETENSIONES

La parte accionante solicitó lo siguiente:

«PRIMERA: Tutelar los derechos fundamentales del DEBIDO PROCESO, el acceso a la justicia, VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS, CONTRADICCIÓN DE LAS MISMAS de mis poderdantes.

SEGUNDA: En consecuencia se REVOQUE la sentencia de segunda Instancia ejecutoriada, proferida por el CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B – Consejero Ponente Dr. Alexander Jojoa Bolaños, de fecha veintiséis (26) de julio de 2021, acción reparación directa, radicado 68001-23-31-000-2010-0069501(48574), demandante Leidy Catalina Carreño Díaz y otros, demandado Municipio de Lebrija, el cual modifica la sentencia proferida por la Subsección de Descongestión del Tribunal Administrativo de Santander, de fecha 14 de marzo del 2013». (sic en toda la cita).



3. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

La parte accionante sostiene que con la sentencia de 26 de julio de 2021, el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B incurrió en un:

- **Defecto fáctico:** por la no valoración de (i) los testimonios rendidos por las señoras Olinta Rondón Solano y Trinidad Murillo Buenahora, los cuales señalaron que la señora Catalina Isidro Molina era la madre de la señora Solangel Reyes Isidro, con quien a su vez convivía al momento de su fallecimiento; y (ii) la partida de bautismo en la cual se indica que la causante es hija de la citada.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

De igual modo, también alega una valoración indebida de los registros civiles de las señoras Evila Reyes Isidro, Elsa Reyes Isidro y Gladys Reyes Isidro, en los que se consignan como hijas del señora Ramón Onato Reyes y de la señora Gladys Isidro Morales, y nietas de los abuelos maternos Saúl Isidro y Alejandrina Molina, información que es exacta a los datos consignados en la partida de bautismo de la señora Solangel Reyes Isidro.

- **Desconocimiento del principio de congruencia y de *non reformatio in pejus***: porque el tema de las indemnizaciones reconocidas a las accionantes no fueron materia del recurso de apelación propuesto por el municipio de Lebrija, por lo que modificarlas hace más gravosa la situación del apelante único.

Expuso que el municipio de Lebrija se limitó alegar dos cuestiones: (i) que no se encontraba legitimado en la causa por pasiva, puesto que el contrato de obra pública contenía una cláusula de exoneración de responsabilidad; y (ii) que el acta de bautizo no demostraba el parentesco entre Catalina Isidro Molina y Solangel Reyes Isidro.



4. INFORMES

Mediante auto de 2 de septiembre de 2022, el despacho sustanciador admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó notificar al Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B como accionado y al municipio de Lebrija – Santander y a la señora Leidy Catalina Carreño y al señor Ferley Reyes Isidro como terceros interesados en las resultas del proceso.



Asimismo, ordenó notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que, de considerarlo necesario, interviniera en el presente asunto.

4.1. El Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B solicitó que se rechace por improcedente la acción de tutela de la referencia por no cumplir con el requisito de subsidiariedad, por cuanto se encontraba pendiente de resolver un recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 26 de julio de 2021, bajo el radicado 2021-07354-00.

Asimismo, alegó un incumplimiento del requisito de inmediatez porque la sentencia cuestionada fue notificada el 24 de agosto de 2021 y la demanda de tutela se radicó el 31 de mayo de 2022, término que sobrepasa los seis meses fijados por la jurisprudencia constitucional para la procedencia de la acción.



Expuso que la sentencia cuestionada está debidamente justificada, toda vez que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que la partida o acta de bautizo no es idónea para acreditar el parentesco, pues los asuntos relacionados con el estado civil ocurridos con posterioridad a la vigencia de la Ley 92 de 1938 deben ser acreditados de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 de la Ley 92 de 1938 y 105 del Decreto Ley 1260 de 1970, normas que resultan aplicables al caso de la señora Solangel Reyes Isidro por cuanto nació el 1.º de abril de 1964.

4.2. El municipio de Lebrija – Santander solicitó que se rechace por improcedente la acción de la referencia por no cumplir con los requisitos



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

de subsidiariedad e inmediatez. El primero, por la existencia de un recurso extraordinario de revisión en el cual se plantearon los mismos argumentos que en esta tutela; y el segundo, porque transcurrieron más de seis meses desde la notificación de la sentencia cuestionada.

4.3. Las demás partes guardaron silencio.

5. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Consejo de Estado – Sección Cuarta, a través de sentencia de 4 de agosto de 2022, accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de tutela y resolvió:

«**1. Amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de las señoras Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro, por las razones expuestas.

2. Dejar parcialmente sin efecto la sentencia del 26 de julio de 2021, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, únicamente en cuanto desestimó la relación de parentesco entre las señoras Solangel Reyes Isidro, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro, Evila Reyes Isidro y Catalina Isidro Molina.

3. Ordenar al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, que, en el término de 20 días, contado a partir de la notificación de la presente decisión, dicte sentencia complementaria en el proceso de reparación directa con radicado 68001-23-31-000-2010-00695-01 (48574), en la que deberá estudiar nuevamente la relación de parentesco entre las señoras Solangel Reyes Isidro, Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro».

Precisó que, durante el trámite de la tutela de primera instancia, el Consejo de Estado – Sala Veintisiete Especial de Decisión declaró infundado el recurso extraordinario de revisión radicado número 11001-03-15-000-2021-07354-00, por lo que identificó el problema jurídico en dos cargos fundamentales: (i) el defecto fáctico derivado de la valoración probatoria de la relación de parentesco; y (ii) el





desconocimiento de los principios de *non reformatio in pejus* y congruencia.

En cuanto al primer cargo, el *a quo* consideró que el tema del defecto fáctico no era un aspecto a resolver por el juez de lo contencioso administrativo, toda vez que el recurso extraordinario de revisión no era procedente para cuestionar valoraciones probatorias, situación por la cual sí debía realizarse en sede de tutela un estudio de fondo frente a lo planteado.

En ese sentido, indicó que si bien a partir de la entrada en vigor del Decreto Ley 1260 de 1970, las copias auténticas de los registros civiles fueron fijadas como prueba única de nacimientos, matrimonios y defunciones, la jurisprudencia del Consejo de Estado, en múltiples oportunidades, ha establecido que cuando es necesario acreditar el parentesco, la ausencia por motivos de fuerza mayor del correspondiente folio o partida del registro civil puede suplirse con otros medios probatorios.



Así las cosas, expuso que la sentencia acusada se limitó a señalar que la ausencia de registro civil era suficiente para desestimar la relación de parentesco entre la fallecida Solangel Reyes Isidro y las señoras Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro, desconociendo que, conforme con el precedente fijado por la Sección Tercera del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, el hecho de no aportar el registro civil no implica que automáticamente quede desestimada la relación de parentesco, por lo que era necesario hacer un estudio sobre las circunstancias que impidieron aportar el respectivo registro civil y, eventualmente, acudir a otras pruebas, como los testimonios y la partida de bautismo.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

Finalmente, en cuanto al segundo cargo, advirtió que la tutela no cumple el requisito de subsidiariedad porque el Consejo de Estado decidió de fondo sobre ese asunto, en el sentido de desestimarlos. Precisó que ese argumento que también se presenta en la demanda de tutela fue fallado de fondo en sede de revisión y, por tanto, el juez constitucional no puede invadir las competencias del juez de revisión, máxime cuando la demanda de tutela no está dirigida contra la sentencia del recurso extraordinario.

6. IMPUGNACIÓN

6.1. El municipio de Lebrija – Santander, actuando por conducto de apoderada, presentó impugnación en contra de la sentencia de primera instancia y solicitó que se revoque lo decidido y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la acción de tutela.



En primer lugar, indicó que la parte accionante no cumplió con la carga probatoria de explicar las razones por las cuales no aportó el registro civil de nacimiento, lo cual era primordial a la hora de tomar la decisión sobre si valorar otros medios de pruebas distintos al exigido por la Ley para probar el estado civil, porque de considerarse la validez de otros documentos se le estaría premiando a las demandantes por su inactividad procesal a la hora de probar el estado civil.

En segundo lugar, alegó el incumplimiento del requisito de subsidiariedad por encontrarse pendiente de resolver el recurso extraordinario de revisión instaurado el 29 octubre de 2021, el cual cursa simultáneamente a este trámite de tutela bajo los mismos cargos y con base en los mismos hechos. Asimismo, señala un desconocimiento del requisito de inmediatez porque la sentencia objeto



de estudio se expidió en junio de 2021 por lo que han transcurrido 11 meses desde su ejecutoria.

Finalmente, señaló que hay un desconocimiento de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad entre las partes ante la administración de justicia, la cual se configura porque las pruebas que a hoy pretende valorar la misma administración de justicia nunca fueron sometidas a contradicción dentro del medio de control de reparación directa.

6.2. El Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, a través del consejero Fredy Ibarra Martínez, solicitó que se revoque el fallo de primera instancia por el carácter infundado de la petición de amparo y el desacierto en que incurrió la Sección Cuarta de esta corporación.



Indicó que la acción de tutela bajo estudio no reviste relevancia constitucional, porque el objeto de la demanda es reabrir un debate jurídico que era propio del proceso de reparación directa y al juez constitucional le está vedado pronunciarse sobre materias que desbordan su competencia, *so pena* de desconocer la estructura de la administración de justicia, así como los principios de seguridad jurídica y juez natural; además, no se evidencia *prima facie* que la parte accionante haya presentado algún argumento de afectación o vulneración a derechos fundamentales.

Por otro lado, indicó que no se satisface el requisito de subsidiariedad porque las demandantes contaban con otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para controvertir la decisión proferida el 26 de julio de 2021, como lo era el recurso extraordinario de revisión, el cual



ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

efectivamente ejercieron dentro de la oportunidad correspondiente y se declaró infundado por la Sala Veintisiete Especial de Decisión del Consejo de Estado el 8 de junio de 2022.

Al respecto, sostuvo que ya existe una decisión que se pronunció sobre los mismos hechos y pretensiones contenidos en la solicitud de amparo y que, de manera expresa, consideró que la providencia proferida en el proceso de reparación directa aplicó las reglas normativas y jurisprudenciales que regulaban la materia, sin que se advirtiera irregularidad alguna capaz de invalidar el fallo por el no reconocimiento de los perjuicios morales a las señoras Catalina Isidro Molina, Evila, Elsa y Gladys Reyes Isidro.

Finalmente, insistió en que el registro civil de nacimiento es la prueba conducente y pertinente para demostrar el estado civil y parentesco de una persona, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 1260 de 1970, pero este no fue aportado al proceso y tampoco se demostró imposibilidad alguna de expedición del mismo.



Recibido el expediente sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala de Subsección a desatar la presente controversia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde a esta Sala de Subsección conocer la presente acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 080 de 2019 en cuanto señala que «las tutelas que sean de competencia del Consejo



de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto»³.

2. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto, entiende la Sala de Subsección que el problema jurídico se circunscribe a responder si:

- ¿La presente acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad contra providencias judiciales?

De resultar afirmativo el anterior interrogante, se determinará, conforme a los argumentos de impugnación formulados contra la sentencia de primera instancia, si

- ¿El Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, con la expedición de la sentencia de 26 de julio de 2021, que resolvió el medio de control de reparación directa radicado número 68001-23-31-000-2010-00695-01, valoró adecuadamente las pruebas para determinar el parentesco o, como lo afirmaron los accionantes, incurrió en un defecto fáctico y, por consiguiente, en la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes se procederá a analizar: i) la acción de tutela contra providencias judiciales, ii) los



³ Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

requisitos de procedibilidad, iii) el defecto fáctico, iv) la acreditación del estado civil y v) el caso concreto.

3. LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL

En términos generales y de acuerdo con la doctrina constitucional vigente⁴ aceptada mayoritariamente por la Sala Plena de esta corporación⁵, es posible acudir al recurso de amparo para obtener la protección material de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por decisiones judiciales. Ello, en atención a que el ejercicio de la judicatura como cualquier rama del poder en el Estado democrático, supone la absoluta sujeción a los valores, principios y derechos que la propia Constitución establece, y en esa perspectiva, cualquier autoridad investida de la potestad de administrar justicia, es susceptible de ser controlada a través de ese mecanismo constitucional cuando desborda los límites que la carta política le impone.



Ahora bien, siendo la tutela una acción de carácter excepcional y residual, supone el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de quien pretende la protección de sus derechos, en tanto que el ejercicio natural de la jurisdicción se inscribe dentro de procedimientos destinados a la eficacia de los mismos y en esa medida las controversias que allí surjan, son subsanables en el contexto del proceso. De ahí que la Corte Constitucional estructurara después de años de elaboración jurisprudencial, los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, que tienen como sano propósito garantizar el delicado equilibrio entre el principio de

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-590-05.

⁵ Sentencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ) Actor: Nery Germania Álvarez Bello. C.P. María Elizabeth García González.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

seguridad jurídica, la autonomía e independencia de los jueces para interpretar la ley y la necesidad de asegurar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales fundamentales.

Los presupuestos generales responden al carácter subsidiario de la tutela y por lo mismo deben cumplirse en cualquier evento para su interposición, como son: (i) que el asunto que esté sometido a estudio sea de evidente relevancia constitucional; (ii) Que en el proceso se hayan agotado todos los medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios que se encuentren al alcance de quien demande el amparo, salvo, claro está, que se busque evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la presentación de la acción cumpla con el requisito de inmediatez; (iv) que la irregularidad procesal devenga en sustancial: cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.; (v) que se identifique la situación fáctica que devino en la vulneración de derechos; y (vi) que no se trate sentencias de tutela.



En ese orden, la doctrina constitucional ha señalado las causales especiales, indicando que la acción constitucional resulta procedente únicamente en aquellos eventos en los cuales, con ocasión de la actividad jurisdiccional, se vean afectados derechos fundamentales, al verificar la ocurrencia de uno de los siguientes eventos: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental, (ii) defecto fáctico, (iii) error inducido, (iv) decisión sin motivación, (v) violación directa de la Constitución y (vi) desconocimiento del precedente.



3.1. En el presente caso, la pretensión de amparo constitucional cumple con los requisitos generales diseñados por la jurisprudencia, que habilitan su interposición.

3.1.1. En efecto, esta Sala considera que los hechos que generaron la vulneración como los derechos quebrantados se encuentran plenamente individualizados.

3.1.2. Se observa igualmente que la interposición del mecanismo constitucional se dio en un lapso «razonable y proporcionado», por cuanto la providencia cuestionada se notificó mediante edicto electrónico radicado el 24 de agosto de 2021 y la acción de tutela se presentó ante la Corte Constitucional el 2 de noviembre de 2021, corporación que posteriormente la remitió al Consejo de Estado donde fue radicada el 31 de mayo de 2022.



3.1.3 El asunto a resolver es de marcada relevancia constitucional, en la medida que se centra en establecer una posible vulneración *iusfundamental* como consecuencia del defecto fáctico en que presuntamente incurrió la autoridad judicial demandada.

3.1.4. Finalmente, se advierte que los accionantes agotaron todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa a su alcance.

Al respecto, el magistrado impugnante solicita que se rechacen por improcedentes la totalidad de pretensiones de la demanda, aduciendo que los reparos efectuados por los accionantes se ventilaron en el recurso extraordinario de revisión que fue resuelto por la Sala Veintisiete Especial de Decisión del Consejo de Estado el 8 de junio de 2022, argumento que, en criterio de la Sala, no tiene vocación de prosperidad, en tanto la causal planteada en dicho recurso se limita a



verificar la existencia de una nulidad originada en la sentencia por falta de congruencia, la cual no comprende dentro de su órbita de análisis la posible configuración de un defecto fáctico.

Por esta razón, no es dable rechazar por improcedente la acción de tutela por ausencia del requisito de subsidiariedad, toda vez que, para el estudio de una presunta indebida valoración probatoria, a los accionantes no les asistía otro medio de defensa judicial.

Finalmente, no se hará análisis de procedencia de la presente acción de tutela frente a los demás defectos alegados en la demanda de tutela (procedimental y violación del principio de *non reformatio in pejus*) toda vez que dicho aspecto no fue objeto de la impugnación por lo que, por esa razón, se confirmará, en ese aspecto, la providencia recurrida.



3.2. DEL DEFECTO FÁCTICO

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico se configura cuando el juez carece de apoyo probatorio que le permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Sobre el particular la Corte Constitucional⁶ ha identificado dos dimensiones en las que puede presentarse:

- a. Una **dimensión negativa**⁷, que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa, u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente.

⁶ Véase: Sentencias SU-632 de 2017, SU-195 de 2012, T-143 de 2011, T-456 de 2010, T-567 de 1998, T-456 de 2010, T-311 de 2009, entre otras.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-576 de 1993. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.



Esta dimensión, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez.

- b.** Una **dimensión positiva**⁸, que se presenta generalmente cuando el juzgador aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar.

3.3. DE LA ACREDITACIÓN DEL ESTADO CIVIL

El estado civil es considerado dentro del ordenamiento jurídico⁹ colombiano como un atributo de la personalidad que tiene como finalidad determinar la situación de una persona en la familia y en la sociedad para efectos que de él se deriven derechos y obligaciones. Asimismo, se entiende como su situación jurídica en la familia y la sociedad determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones, es indivisible, indisponible e imprescriptible, y su asignación corresponde a la ley.



La Constitución de 1886 en su artículo 50¹⁰ dispuso que el estado civil sería regulado por el poder legislativo, por lo que el Congreso de la República, a través de la Ley 57 de 1887, expidió el Código Civil el cual en su artículo 22¹¹ estableció como pruebas principales del estado civil, respecto de nacimientos, matrimonios o defunciones de personas bautizadas, casadas, o muertas en el seno de la iglesia católica, las

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-538 de 1994. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-113 de 2019.

¹⁰ Artículo 50.- Las leyes determinarán lo relativo al estado civil de las personas, y los consiguientes derechos y deberes.

¹¹ ARTICULO 22. FUNCION PROBATORIA DE LOS INSTRUMENTOS PUBLICOS. En los casos en que los códigos o las leyes de la Unión exigiesen instrumentos públicos para pruebas que han de rendirse y producir efecto en asuntos de la competencia de la unión, no valdrán las escrituras privadas, cualquiera que sea la fuerza de éstas en el país en que hubieren sido otorgadas.



certificaciones que con las formalidades legales expidieran los respectivos sacerdotes párrocos, insertando las actas o partidas existentes en los libros parroquiales.

Posteriormente, a partir de la Ley 92 de 1938 se determinó que los documentos expedidos por la Iglesia Católica eran supletorios y sólo tendrían el carácter de pruebas principales del estado civil las copias auténticas de las partidas del registro del estado civil, expedidas por los notarios, el alcalde municipal, los funcionarios consulares de Colombia en el exterior y los corregidores e inspectores de policía, quienes quedaron encargados de llevar el registro del estado civil de las personas respecto de los nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimientos y adopciones, efectuados con posterioridad a la vigencia de la norma.



Finalmente, el Decreto Ley 1260 de 1970 estableció como prueba única del estado civil para los nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridos después de su vigencia, las copias auténticas de los registros civiles, a saber:

«Art. 105.- Los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas, ocurridos con posterioridad a la vigencia de la Ley 92 de 1938, se probarán con copia de la correspondiente partida o folio, o con certificados expedidos con base en los mismos.

En caso de pérdida o destrucción de ellos, los hechos, y actos se probarán con las actas o los folios reconstruidos o con el folio resultante de la nueva inscripción, conforme a lo dispuesto en el artículo 100».

Así las cosas, dependiendo de la fecha de nacimiento de las personas, la prueba del estado civil y la acreditación del parentesco deberá hacerse con el documento que corresponda, según la norma vigente al momento del nacimiento, *«siendo el registro civil de nacimiento el*



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

medio idóneo para acreditar la relación de parentesco, comoquiera que la información consignada en dicho documento público ha sido previamente suministrada por las personas autorizadas y con el procedimiento establecido para tal efecto»¹².

No obstante lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹³ ha sostenido que existen razones constitucionalmente imperiosas que justifican limitar el alcance del artículo 105 del Decreto 1260 de 1970 en consideración a que (i) la exigencia de la prueba solemne de la defunción afectaría gravemente el derecho de los demandantes a acceder a la administración de justicia con el fin de que se les indemnice el daño causado debido a que está plenamente acreditado que la parte actora intentó aportar el acta de defunción pero no lo consiguió por razones que no le son imputables; (ii) cualquier esfuerzo realizado con el fin de que este documento se allegara al expediente mediante el ejercicio de las facultades oficiosas que la ley atribuye al juez en materia probatoria, hubiera resultado inútil y aún más dilatoria del proceso en razón a que el registro nunca se realizó; y (iii) existen otras pruebas que acreditan el hecho del fallecimiento, las cuales deben ser valoradas por el juez con el fin de no vulnerar el derecho al debido proceso de los demandantes y de asegurar la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal.



4. CASO CONCRETO

En el presente asunto, se decide la impugnación presentada por la apoderada del municipio de Lebrija – Santander y por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, a través del consejero Fredy Ibarra Martínez, en contra de la sentencia de 4 de agosto de 2022,

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-113 de 2019.

¹³ Sentencia del 22 de marzo de 2012. Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.



proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, que accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por las señoras Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro, por intermedio de apoderado, en contra del Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B.

La parte accionante alega la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia, ocurrida con ocasión de la expedición de la sentencia de 26 de julio de 2021, la cual concedió lo pedido en el medio de control de reparación directa radicado número 68001-23-31-000-2010-00695-01, pero excluyó a las señoras Catalina Isidro Molina, Evila Reyes Isidro, Elsa Reyes Isidro y Gladys Reyes Isidro del reconocimiento de los perjuicios morales por no haber acreditado el parentesco con la causante.



Ahora bien, de conformidad con los fundamentos expuestos en la acción de tutela, en el presente asunto las demandantes alegan la configuración de un defecto fáctico porque consideran que en la sentencia de 26 de julio de 2021 no se valoraron (i) los testimonios rendidos por las señoras Olinta Rondón Solano y Trinidad Murillo Buenahora, los cuales señalaron que la señora Catalina Isidro Molina era la madre de la señora Solangel Reyes Isidro, con quien a su vez convivía al momento de su fallecimiento; y (ii) la partida de bautismo que la cual se indica que la causante es hija de la citada.

De igual modo, también se señala una valoración indebida de los registros civiles de las señoras Evila Reyes Isidro, Elsa Reyes Isidro y Gladys Reyes Isidro, en los que se consignan como hijas del señora Ramón Onato Reyes y de la señora Gladys Isidro Morales, y nietas de



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

los abuelos maternos Saúl Isidro y Alejandrina Molina, información que es exacta a los datos consignados en la partida de bautismo de la señora Solangel Reyes Isidro.

Ahora bien, revisado el material probatorio obrante en el expediente, para efectos de la acreditación del parentesco se aportaron los siguientes documentos:

- Partida de bautismo de la señora Solangel Reyes Isidro, suscrita por el párroco Jesús Alfredo Rojas Hernández, donde consta que nació el 1º de abril de 1974, es hija de Ramón Onato Reyes y Catalina Isidro y nieta de Benito Reyes y Rosa Elvira Díaz, abuelos paternos, y de Saúl Isidro y Alejandrina Molina, abuelos maternos.
- Partidas de bautismo de la señora Catalina Isidro Molina, suscrita por el párroco Alexander Pérez Flórez, donde consta que nació el 24 de octubre de 1936 y es hija de Saúl Isidro y Alejandrina Molina.
- Cédula de ciudadanía de la señora Catalina Isidro Molina donde se acredita que nació en el municipio de Surata – Santander.
- Registro civil de nacimiento de la señora Evila Reyes Isidro, certificado por el señor Cristian Berney Barroso Plata en su calidad de registrador municipal del estado civil, donde consta que sus padres son Ramón Onato Reyes y Catalina Isidro y sus abuelos paternos son Benito Reyes y Rosa Elvira Díaz y sus abuelos maternos son Saúl Isidro y Alejandrina Molina.





ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

- Registro civil de nacimiento de la señora Elsa Reyes Isidro, certificado por el señor Cristian Berney Barroso Plata en su calidad de registrador municipal del estado civil, donde consta que sus padres son Ramón Onato Reyes y Catalina Isidro y sus abuelos paternos son Benito Reyes y Rosa Elvira Díaz y sus abuelos maternos son Saúl Isidro y Alejandrina Molina.
- Registro civil de nacimiento de la señora Gladys Reyes Isidro, certificado por el señor Cristian Berney Barroso Plata en su calidad de registrador municipal del estado civil, donde consta que sus padres son Ramón Onato Reyes y Catalina Isidro y sus abuelos paternos son Benito Reyes y Rosa Elvira Díaz y sus abuelos maternos son Saúl Isidro y Alejandrina Molina.

Asimismo, se tiene que la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado, en la sentencia de 26 de julio de 2021, precisó que el Decreto 1260 de 1970 dispuso, entre otras cosas, que el registro civil de nacimiento, matrimonio o defunción es el único documento que posee la idoneidad legal para demostrar el parentesco y que la partida de bautismo expedida por un párroco de la Iglesia Católica sólo es válida para las personas nacidas antes de 1938, por lo que las pruebas aportadas son inconducentes, toda vez que los hechos relacionados con el estado civil de las personas ocurridos con posterioridad a la vigencia indicada.

Ese mismo criterio fue aplicado para las señoras Evila Reyes Isidro, Elsa Reyes Isidro y Gladys Reyes Isidro, quienes no fueron consideradas como hermanas de la señora Solangel Reyes Isidro porque de esta última no se aportó registro civil de nacimiento que acreditara el





parentesco sino únicamente la partida de bautismo y tampoco se demostró la calidad de terceras damnificadas.

De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁴ ha establecido que cuando los demandantes no aportan prueba del estado civil a fin de acreditar el parentesco con la víctima en los procesos de reparación directa o el daño causado, el juez:

- i. Debe hacer uso de sus facultades oficiosas con el fin de solicitar a la Registraduría o a los demandantes que aporten el registro para acreditar la legitimación en la causa por activa, cuando falta el registro civil de nacimiento para probar el parentesco o el registro civil de matrimonio para probar la relación.
- ii. **Excepcionalmente**, ante la imposibilidad de obtener el registro, debe analizar si existen indicios que permitan dar por probada la situación que se pretende acreditar (como la relación familiar entre las personas o la muerte).



En ese sentido, es deber del juez evitar que el requisito del registro civil de nacimiento para probar el parentesco sea un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y constituya una denegación de justicia causada por la aplicación de disposiciones procesales opuestas a la vigencia de los derechos fundamentales.

En el presente asunto, si bien frente a la señora Solangel Reyes Isidro no se aportó el registro civil de nacimiento, se adjuntó la partida de bautismo y además obran en el expediente dos testimonios que dan

¹⁴ Véase: sentencia del 12 de noviembre de 2014 de la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado y sentencia del 28 de mayo de 2015 de la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01

Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

cuenta que la señora Catalina Isidro Molina es su madre y las señoras Evila Reyes Isidro, Elsa Reyes Isidro y Gladys Reyes Isidro son sus hermanas, a saber:

«Declaración de la señora Trinidad Murillo Buenahora:

PREGUNTADO: Manifiésteme al Despacho como era la relación familiar de la señora SOLANGEL REYES ISIDRO con su madre (CATALINA ISIDRO MOLINA), con sus hermanas (EVILA REYES ISIDRO, ELSA REYES ISIDRO Y GLADYS REYES ISIDRO) y con sus hijas (LEIDY CATALINA CARREÑO REYES y FERYE REYES ISIDRO). CONTESTO: Una relación muy bonita y muy especial, en temporadas de diciembre, en los cumpleaños de cada cual de sus hermanas, su mamá y las hijas. (...). PREGUNTADO: Manifiésteme al Despacho cuál fue el dolor moral padecido que usted observó en la señora CATALINA ISIDRO MOLINA, EVILA REYES ISIDRO, ELSA REYES ISIDRO, GLADYS REYES ISIDRO, LEIDY CATALINA CARREÑO REYES Y FERYE REYES ISIDRO, por la muerte de la señora SOLANGEL REYES ISIDRO. CONTESTO: Fue muy doloroso, porque era una persona muy especial con ellas, con todas y al ver eso las afectó (sic) muchísimo a todos.



Declaración de la señora Olinta Rondón Solano:

PREGUNTADO: Manifiésteme al Despacho cuál fue el dolor moral padecido que usted observó en la señora CATALINA ISIDRO MOLINA, EVILA REYES ISIDRO, ELSA REYES ISIDRO, GLADYS REYES ISIDRO, LEIDY CATALINA CARREÑO REYES Y FERYE REYES ISIDRO, por la muerte de la señora SOLANGEL REYES ISIDRO. CONTESTO: Sí, pues todas están todavía con ese dolor de perder ese ser querido porque imagínese».

Expuesto lo anterior, la Subsección estima que el presente asunto encuadra dentro de los establecidos por la jurisprudencia constitucional en los cuales se incurre en un defecto fáctico por desconocimiento de las reglas de la sana crítica¹⁵, toda vez que el juez del medio de control

¹⁵ La línea jurisprudencial puede verse en la sentencia T-620 de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio.



de reparación directa pudo solicitar de oficio la prueba faltante y permitir la contradicción de la misma a la parte contraria¹⁶.

Así las cosas, le asiste razón al *a quo* cuando indicó que se debió hacer un estudio sobre las circunstancias que impidieron aportar el respectivo registro civil y, eventualmente, acudir a otras pruebas, como los testimonios y la partida de bautismo, porque si bien en la sentencia cuestionada se sostuvo que la parte actora «no adujo las razones por las cuales no allegó el correspondiente registro civil de nacimiento de Solangel Reyes Isidro», lo cierto es que esto no es suficiente para abstenerse de analizar si se presentaron circunstancias excepcionales que permitieran limitar los alcances del artículo 105 del Decreto 1260 de 1970.

Al respecto, esta Sala de Subsección considera necesario reiterar que la Corte Constitucional ha establecido que en las actuaciones de la administración de justicia debe prevalecer la aplicación del derecho sustancial, lo que implica que al momento de interpretar la ley procesal el juez está obligado a tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en las normas sustanciales.



¹⁶ Esta situación fue advertida dentro del medio de control de reparación directa por el consejero Alberto Montaña Plata, quien presentó salvamento parcial de voto frente a la sentencia de 26 de julio de 2021 señalando:

«En concordancia, la oficiosidad en materia registros civiles y reconocimiento de parentesco tiene una (sic) estándar probatorio diferente, porque incide en la reparación integral de las víctimas. En el caso concreto, existían indicios sobre esa relación, pues obraba en el expediente una partida bautismo de la víctima directa y dos testimonios, que aludían a su parentesco y al vínculo familiar.»

Por esta razón, la Sala estaba obligada a ejercer sus facultades oficiosas para no afectar los derechos de los demandantes a acceder a una reparación integral e impedir que una prueba solemne se convirtiera en un obstáculo para garantizar la justicia material. De esta manera, para esclarecer las relaciones de parentesco se debía solicitar de oficio el registro civil de nacimiento de la víctima directa a la autoridad de registro competente.»



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

Por consiguiente, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización, más aún cuando la exigencia documental refiere a asuntos respecto de los que existe soporte probatorio en el respectivo trámite judicial, pues el exceso ritual manifiesto en materia de exigencia probatoria puede comportar un defecto fáctico, en aquellos casos en que se omita la práctica de una prueba de oficio para aclarar un asunto difuso del debate, a pesar de que de los otros medios de prueba puedan inferirse los hechos que sustentan la pretensión correspondiente¹⁷.

Así las cosas, dado que es deber del juez tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es lograr la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial y, en virtud de ello, puede emplear los poderes que la ley procesal le concede en materia de pruebas siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes con el fin de esclarecer la verdad del proceso, esta Sala de Subsección modificará la orden dictada en el numeral tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, para ordenar al Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B que realice una nueva valoración del material probatorio obrante en el expediente en los términos expuestos en esta providencia y, de considerarlo necesario, decrete de oficio las pruebas idóneas, pertinentes y conducentes a efectos de establecer con certeza la relación de parentesco bajo estudio.



A su vez, por considerar que la sentencia de 26 de julio de 2021 incurrió en la causal específica de procedibilidad del defecto fáctico, se confirmarán los demás numerales de la sentencia de 4 de agosto de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, que accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-113 de 2019.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

las señoras Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro, por intermedio de apoderado, en contra del Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, pero por las razones previamente expuestas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- MODIFÍCASE el numeral tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, el cual quedará así:



«3. Ordenar al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, que realice una nueva valoración del material probatorio obrante en el expediente en los términos expuestos en esta providencia y, de considerarlo necesario, decrete de oficio las pruebas idóneas, pertinentes y conducentes a efectos de establecer con certeza la relación de parentesco entre las señoras Solangel Reyes Isidro, Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro y dicte sentencia complementaria en el proceso de reparación directa con radicado 68001-23-31-000-2010-00695-01 (48574).

Para ello, se le otorga un término de 20 días contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia. En caso de considerar necesario decretar una prueba de oficio, se le otorgarán 15 días para dicho trámite y, a partir de su recaudo, 20 días para proferir el fallo».

SEGUNDO.- CONFÍRMASE, en lo demás, la sentencia del 4 de agosto de 2022, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 11001-03-15-000-2022-02936-01
Accionante: Elsa Reyes Isidro y otros

Estado que accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por las señoras Catalina Isidro Molina, Elsa Reyes Isidro, Gladys Reyes Isidro y Evila Reyes Isidro, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: REGISTRAR la presente providencia en la plataforma SAMAI.

CUARTO: ENVÍESE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022).



GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Consejero de Estado

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Consejero de Estado

Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>