

# ACTIVISMO JUDICIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>.

**María Paula Garzón Martínez.**

*Resúmen: El objeto de estudio es el activismo judicial. El problema planteado a resolver es comprender la relación de las garantías de no repetición por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre ejecuciones extrajudiciales, de cara a la práctica del activismo judicial. Atendiendo la cuestión planteada, esta investigación defenderá la tesis según la cual la implementación de las garantías de no repetición, como políticas estructurales de reparación, pueden constituir una forma de activismo judicial. Esta tesis se fundamentará en el estudio de los criterios empleados por el Consejo de Estado para incorporar las garantías de no repetición como mecanismo de reparación, frente a la práctica del activismo judicial. En la primera sección se identificarán los criterios que definen la práctica del activismo judicial. En la segunda sección se evaluarán los criterios empleados por el Consejo de Estado para implementar las garantías de no repetición, para, finalmente, constatar si ha existido activismo judicial por parte del Consejo de Estado en la implementación de las garantías de no repetición.*

Palabras clave: Activismo judicial, garantías de no repetición, remedios judiciales, reparación integral, ejecuciones extrajudiciales.

---

<sup>1</sup> Trabajo de investigación en el marco de la Maestrea en Derecho Constitucional de la Facultad de de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana. La investigación estuvo dirigida por la profesora Ingrid Suarez Osma.

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Conceptualización del activismo Judicial .....</b>	<b>9</b>
1.1 Definiciones de activismo judicial .....	9
1.2 El Activismo judicial y el juez en el poder público .....	13
<b>2. Garantías de No Repetición en el Consejo de Estado.....</b>	<b>16</b>
2.1 Concepto y naturaleza de las garantías de no repetición .....	17
2.2 Garantías de no repetición en el bloque de constitucionalidad.....	20
2.3 Garantías de no repetición en el control de convencionalidad .....	<b>23</b>
2.3 Garantías de no repetición en sentencias de ejecuciones extrajudiciales, emitidas por el Consejo de Estado .....	27
2.3.1 Garantías de no repetición en el Consejo de Estado ¿constituyen una forma de activismo judicial? .....	33
<b>3. Conclusiones.....</b>	<b>36</b>

## Introducción

En el año 2019, El Consejo de Estado declaró responsable administrativamente a la Nación, representada por el Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional, por la ejecución extrajudicial del señor Jaime Antonio Clavijo Aristízabal, quien luego de ser llevado por el Ejército Nacional desde su casa a un paradero desconocido, fue reportado como un guerrillero fallecido en combate y dejado en la morgue del municipio de San Luis-Antioquia por soldados del Ejército<sup>2</sup>. El Consejo de Estado encontró que la Administración era responsable a título de falla del servicio por la ejecución extrajudicial del señor Clavijo Aristizabal<sup>3</sup>, debido a que la víctima fue retenida por el Ejército Nacional y asesinada por este, sin pertenecer a un grupo al margen de la ley ni estando en un combate con las fuerzas militares. A título de garantías de no repetición, el Consejo de Estado ordenó la remisión: (I) de la sentencia al Centro Nacional de Memoria Histórica para preservar la memoria del conflicto armado colombiano, (II) del expediente a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz, para que pueda ser tenida en cuenta en el caso 003<sup>4</sup> y (III) de la sentencia al Ministro de Defensa para su conocimiento por parte de los asesores jurídicos de las unidades militares, los jueces de instrucción y fiscales de la justicia castrense.

Las medidas emitidas por el Consejo de Estado a título de garantías de no repetición tenían como objetivo reconocer los casos de graves violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado interno, así como contribuir a la investigación de la comisión de

---

<sup>2</sup> Este caso corresponde a la Sentencia 48202 del 6 de junio de 2019, proferida por la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado. C.P Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>3</sup> Las ejecuciones extrajudiciales son consideradas como graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

<sup>4</sup> Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado.

ejecuciones extrajudiciales en el marco de un proceso de justicia transicional. Adicionalmente, dichas órdenes se dirigirán contra diferentes autoridades que, en principio, no estaban vinculadas en el proceso, como el Centro de Memoria Histórica y la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes figuraron como responsables de la reparación, aunque no formaron parte del proceso. En ese escenario, resulta necesario indicar que el carácter estructural de las garantías de no repetición, exige la adopción de acciones y medidas orientadas a la reconstrucción del tejido social, para conseguir una protección más amplia de los derechos humanos. Sin embargo, las medidas emitidas a título de garantías de no repetición en el caso expuesto, no solo formaron parte de las funciones de dos autoridades ajenas al proceso, sino que, *prima facie*, resultan insuficientes para lograr los cambios estructurales buscados, ya que no atienden las razones que dieron origen a las ejecuciones extrajudiciales o buscan evitar que estas se repitan. En ese sentido, las garantías de no repetición ordenadas por el Consejo de Estado en la ejecución extrajudicial del señor Jaime Antonio Clavijo Aristízabal, resultan ser prácticas activistas que además, no parecen ser suficientes para lograr el objetivo reparador propuesto.

Partiendo del caso expuesto previamente, el objeto de estudio propuesto para esta investigación es el activismo judicial como práctica jurídica por parte del Consejo de Estado. Para abordar el objeto planteado, en primer lugar es necesario reconocer que las funciones del Consejo de Estado responden a un contexto judicial desarrollado en torno a la idea del Estado Social de Derecho, donde el ordenamiento jurídico ha otorgado nuevas funciones a los jueces, permitiendo la aplicación directa de la Constitución en la resolución de conflictos jurídicos (López Daza, 2011). De esta manera, los funcionarios judiciales asumen un nuevo papel protagónico en la protección de la Constitución, siendo incluso capaces de crear normas jurídicas para garantizar

la efectividad de los derechos fundamentales y la protección de la dignidad humana (Mejía & Pérez, 2015). Sin embargo, en algunas ocasiones la aplicación directa de normas superiores ha permitido que las decisiones de los jueces tengan un impacto en las funciones de las diferentes autoridades del Estado, generando prácticas que se consideran activistas. Ahora bien, el activismo judicial no tiene una sola definición ni tampoco es abordado desde un solo punto de vista. Por un lado existe una visión positiva del activismo judicial, donde algunos autores lo han concebido como una práctica deseable para el juez, al representar la promoción de la justicia y el Estado Social de Derecho (Rodríguez Ortégón & León Molina, 2015) (Maraniello, 2012). De otro lado, existe una visión negativa del activismo judicial, donde otros autores lo han considerado como una intromisión por parte del juez en las decisiones y funciones de las demás ramas del poder público (Castaño Peña, 2013) (Roberto Barroso, 2019). No obstante, también existe una concepción neutral del activismo judicial, la cual lo define como una práctica mediante la cual el juez interpreta las normas jurídicas, de tal manera que determina sus propias funciones y toma decisiones en ese sentido. Partiendo del anterior punto de vista, en esta investigación se entenderá por activismo judicial aquella práctica mediante la cual el juez expande sus propias funciones, para asumir tareas que en principio le corresponden a las ramas ejecutivas y legislativas del poder público (Roberto Barroso, 2019, P 142). En esos términos y partiendo de la importancia que han adquirido los jueces en un Estado Social de Derecho, así como al uso cada vez más común del activismo judicial en el ejercicio de la democracia y la protección a los derechos humanos, se seleccionó el objeto de investigación.

Con base en las consideraciones descritas, el problema a resolver en esta investigación es determinar si los remedios judiciales adoptados por parte del Consejo de Estado

como garantías de no repetición para los casos de ejecuciones extrajudiciales, constituyen una práctica de activismo judicial. Este problema de investigación corresponde a una categoría conceptual-analítica, ya que identifica los conceptos de activismo judicial y de remedios judiciales en la implementación de medidas de reparación. En esta investigación se defenderá la tesis según la cual la implementación de las garantías de no repetición en las reparaciones a casos de ejecuciones extrajudiciales puede, en determinados casos, constituir una forma de activismo judicial, al ser emitidas como remedios judiciales a partir de una reinterpretación que el Consejo de Estado hace de sus propias funciones, sin que logren constituir una reforma estructural que permita superar las situaciones que dieron origen a la vulneración de derechos humanos.

Ahora bien, la principal función del Consejo de Estado es actuar como el órgano de cierre de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, es decir, representa la última instancia para decidir las acciones judiciales interpuestas contra la administración, dentro de las que se incluye la reparación directa<sup>5</sup>. Con esta acción judicial se pretende que el Consejo de Estado declare la responsabilidad del Estado ante la comisión de daños antijurídicos y ordene reparaciones económicas en aplicación del artículo 90 de la Constitución Política. Estas funciones fueron modificadas gracias a la Ley 1448 de 2011, en virtud de la cual las garantías de no repetición entraron a formar parte de las medidas de reparación en virtud del derecho a la reparación integral. Es necesario recordar que este derecho también se había integrado a la jurisprudencia del Consejo de Estado con la aplicación de las figuras del bloque de constitucionalidad, aplicando instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), y del bloque de convencionalidad. Gracias a estas figuras, se ha podido estructurar la idea de que las garantías de

---

<sup>5</sup> Artículos 140, 149 y 150 de la Ley 1437 de 2011

no repetición tienen como finalidad, otorgar reparaciones estructurales para evitar que las violaciones a derechos humanos vuelvan a repetirse, alejándose de las meras reparaciones individuales (Londoño Lázaro & Hurtado, 2017).

En ese orden de ideas y para desarrollar el problema de investigación, la tesis se fundamentará en el estudio de los criterios empleados por el Consejo de Estado, para incorporar las garantías de no repetición como mecanismo de reparación, frente a la práctica del activismo judicial, como remedios judiciales en los casos de ejecuciones extrajudiciales. Para desarrollar la tesis, se desarrollarán los siguientes objetivos específicos: El primero corresponde a la identificación de los criterios que conforman la práctica del activismo judicial. El segundo objetivo hace referencia a la evaluación de los modelos empleados por el Consejo de Estado, para implementar las garantías de no repetición en órdenes de reparación para finalmente determinar si en la emisión de estas, se ha producido una práctica propia del activismo judicial. El presente estudio permitirá comprender la forma como los jueces han adoptado prácticas activistas en el ejercicio de sus funciones, en especial, el juez de lo contencioso administrativo en la resolución de casos de ejecuciones extrajudiciales. Así mismo, con este escrito se busca identificar la importancia que se la otorgado a las garantías de no repetición como formas de reparación, desde su concepción como medidas estructurales orientadas a evitar la repetición de los hechos que dieron lugar a las violaciones de derechos humanos.

La metodología empleada en esta investigación tuvo cuatro fases. La primera consistió en la conceptualización del concepto de activismo judicial, para extraer los criterios que permiten definir dicha práctica. En la segunda fase se realizó la conceptualización de las garantías

de no repetición tanto en el marco jurídico nacional como en normas internacionales. En la tercera fase se realizó el análisis de treinta y siete sentencias emitidas por el Consejo de Estado entre el año 2008 y 2019, donde se emitieron garantías de no repetición como formas de reparación a la comisión de ejecuciones extrajudiciales por parte del Estado. Finalmente, se contrastó si las garantías de no repetición emitidas por el Consejo de Estado entre los años 2008 y 2019 para los casos de ejecuciones extrajudiciales se enmarcan efectivamente en la definición de garantías de no repetición y comprenden una forma de activismo judicial. En el desarrollo de la metodología, como principales obstáculos epistemológicos se presentaron la abundancia de fuentes y definiciones respecto a la noción de activismo judicial, que precisó la adopción de un concepto que permitiera entender una práctica ampliamente criticada. Así mismo, la falta de uniformidad en la forma como el Consejo de Estado comprendía y expedía las garantías de no repetición como reparaciones a ejecuciones extrajudiciales, represento una dificultad teórica para comprender los criterios empleados en la adopción de dichas decisiones.

## **1. Conceptualización del activismo Judicial**

En esta sección se analizará el activismo judicial como una práctica desarrollada por los operadores judiciales. La pregunta que se va a responder en este capítulo es ¿cuál es la definición de activismo judicial? Se evidenciará que, pese a las diferentes acepciones que tiene el activismo judicial, la definición que permite su mejor comprensión es aquella por la cual el juez reinterpreta sus funciones para tomar decisiones que en principio corresponden a las demás ramas del poder público y que, en consecuencia, afectan su funcionamiento. Para ello, se mostrará en un primer acápite los criterios que se han empleado para definir el activismo judicial y, en segundo lugar, se evidenciará la relación del activismo judicial con las funciones de las demás ramas del Estado.

### **1.1 Definiciones de activismo judicial**

Para poder hablar sobre el activismo judicial es necesario abordar una dificultad inicial: encontrar una definición que permita comprender dicho fenómeno, ya que el concepto de activismo judicial se ha visto sometido a una gran variedad de criterios, muchas veces contrapuestos, para tratar de comprender su naturaleza. Por este motivo, Kermit Roosevelt (2006) planteó que el activismo judicial es un concepto vacío, empleado para controvertir una decisión judicial y con ello acusar al juez de imponer sus preferencias políticas sobre el derecho, motivo por el cual, en lugar de hablar de activismo judicial, Kermit propone hablar de deferencia en la toma de decisiones judiciales (P 112-113). Por esa razón, la noción de activismo judicial deja de ser tratada con rigurosidad, para adquirir un uso peyorativo en la crítica jurídica que se hace de una decisión judicial (Green & Roiphe, 2019, P 365) (Castaño Peña, 2013, P 124). No obstante,

las dificultades teóricas y prácticas para definir el activismo judicial y el uso peyorativo que el concepto ha adquirido, la realidad judicial ha permitido que se aborde el activismo como un elemento presente en las decisiones de las altas cortes, el cual tiene implicaciones en el funcionamiento de la democracia (Green B & Roiphe, R 2019 P 1-2).

Por lo anterior, se ha tratado de definir el activismo judicial desde sus efectos, catalogándolo como una práctica positiva o negativa, según el impacto que algunas decisiones judiciales tienen en el funcionamiento de la democracia y de las instituciones del Estado. Desde un punto de vista positivo, el activismo judicial se concibe como una práctica deseable, que representa un accionar directo, eficiente y efectivo del juez, para promover la justicia en un Estado Social de Derecho (Rodríguez Ortégón & León Molina, 2015, P 100). Adicionalmente, el activismo judicial permite que el juez adopte un comportamiento menos formalista y más orientado a buscar la verdad judicial objetiva, lo cual contribuye al respeto de los derechos constitucionales y a la mejora de sus propias funciones (Maraniello, 2012, P 53). En términos similares, Mejía Trujillo (2015) considera que el activismo judicial corresponde al uso de las facultades jurisdiccionales para promover la creación del derecho de manera fluida y dinámica, asumiendo el juez un protagonismo en la protección de derechos y garantías (P 32). En consecuencia, el activismo judicial se puede concebir de manera positiva, comprendiéndose como una herramienta empleada por juez, para cumplir con la protección y promoción de derechos constitucionales y el fortalecimiento institucional.

En contraste, para otros autores el activismo judicial constituye una práctica intrusiva o negativa, al constituir una apropiación por parte del juez de las funciones atribuidas a

otras ramas del poder público, ya sea invalidando las decisiones tomadas por dichas autoridades, ampliando las interpretaciones de la ley en la sentencia o emitiendo órdenes positivas a las demás autoridades públicas (Castaño Peña, 2013, P 130). Es así como el activismo judicial es considerado una forma de interferencia por parte del juez en el equilibrio de poderes, al invalidar actos realizados por las otras ramas del poder (Huq, 2012, P 588- 591) (Brezovar, 2017, P 24). Así mismo, se ha planteado que el activismo judicial se produce cuando, en ejercicio del control constitucional, el juez no fundamenta sus decisiones en el derecho, sino en razones ajenas a la Constitución, trayendo como consecuencia la contradicción de las acciones gubernamentales que, de otro modo, no serían cuestionadas (Perry, 1984, P 69). En términos similares, el activismo judicial es considerado como la proyección de causas políticas de naturaleza social, donde el poder judicial se involucra en causas comunitarias, contradiciendo el rol tradicional de los jueces en aras de superar la inactividad y las falencias de las demás ramas del poder público (Giuffré & Scivoletto, 2018. P. 12).

Por los anteriores motivos, se ha vinculado la práctica del activismo judicial a la idea general de una “judicialización de las políticas públicas”, donde los jueces cooperan en la emisión de políticas públicas y asumen las funciones de los poderes políticos, mediante un proceso de interpretación teleológico, funcional, consecuencialista y sistémico (Terpan & Saurugger, 2019 P 543-547). Por esas mismas razones, pese a que se define el activismo judicial desde sus diferentes manifestaciones, subyace la idea de que dicha práctica corresponde a una apropiación por parte del juez de funciones que en principio no le corresponden, las cuales se encuentran reservadas a la competencia de otras autoridades del poder público, ya sea por la especialidad requerida en un tipo

de conocimiento, o por la necesidad de un proceso democrático como fundamento en la toma de decisiones (Zarbiyev, 2012, P 250).

Sin embargo, existen otras aproximaciones al activismo judicial que hacen énfasis en la actitud del juez y la motivación de la decisión. De tal suerte que reconoce que esta práctica judicial puede adquirir diferentes efectos, algunos deseados y otros no. Un ejemplo es la definición de activismo judicial propuesta por Barroso (2019), quien considera que el activismo judicial es aquella actitud por parte del funcionario judicial, donde éste último elije interpretar el texto constitucional de forma proactiva, para expandir su significado y alcance, ya sea de forma legítima para proteger los derechos de grupos vulnerables o de manera ilegítima cuando se emplea para promover ideologías o creencias propias (P 115-116). Esta aplicación legítima o ilegítima, se da en el marco de la discrecionalidad judicial, donde el juez introduce valores útiles a su causa mediante la interpretación del derecho de forma discrecional (Torres, 2013, P 68). Complementando los anteriores postulados, Villalobos (2015) indica que el activismo judicial es aquella relación entre los jueces con las demás autoridades del Estado y la población civil, generada por la toma de una decisión fundamentada en la extracción de nuevos significados de una norma jurídica. Dicha decisión puede ocasionar la definición de políticas públicas o la invalidación de las decisiones tomadas por las demás ramas del poder público (P.188).

Luego de ver las diferentes definiciones del activismo judicial, tanto desde su concepción positiva como negativa, se puede considerar que el activismo judicial corresponde a una realidad jurídica, por la cual el juez reformula sus propias funciones a partir de la interpretación proactiva de la norma, para asumir tareas que en principio le corresponden a las ramas ejecutivas

y legislativas del poder público (Roberto Barroso, 2019, P 142). Esta definición se construye a partir de los diferentes elementos conceptuales aportados por las definiciones expuestas, las cuales se pueden resumir en los siguientes: (I) En primer lugar, se puede entender que el activismo judicial es una práctica de los funcionarios judiciales que tiene consecuencias en la configuración de las demás ramas del poder público. (II) En segundo lugar, existe activismo judicial cuando el juez se aparta de las funciones asignadas legalmente, ya sea porque anula las decisiones de las demás ramas del poder público o porque asume funciones que en principio le corresponden a las autoridades legislativas o ejecutivas como, por ejemplo, en la emisión de políticas públicas. (III) En tercer lugar, el activismo judicial se presenta en la interpretación judicial, donde el funcionario judicial va más allá del texto de la norma para extraer reglas que afectan el ejercicio de las decisiones tomadas por las demás ramas del poder público.

## **1.2 El Activismo judicial y el juez en el poder público**

De las definiciones estudiadas, se puede concluir de forma preliminar que el activismo judicial guarda relación con el efecto que ciertas decisiones judiciales tienen en el poder político, de tal manera que influyen o modifican las actividades desarrolladas por las demás ramas del Estado. Por este motivo, es importante recordar que, en el marco de un Estado Social de Derecho, la rama judicial adquiere un papel activo en la salvaguarda de los principios constitucionales, al tener la facultad de aplicar directamente los principios de la Constitución ya sea para resolver un caso o para decidir la adecuación entre una norma y el texto constitucional (García, 2011, P 191-192)<sup>6</sup>. Para llevar a cabo dicha labor, el juez constitucional tiene la función

---

<sup>6</sup> En el caso colombiano, esta aplicación directa de la constitución por parte de los jueces se puede dar mediante el control constitucional difuso o concentrado.

de emitir el marco de interpretación que permita precisar el contenido de la Constitución, facultándolo para interpretar también los principios de carácter político y jurídico (García, 2011, P 190). Por dichas razones, en un modelo jurídico basado en un Estado Social de Derecho, el juez adquiere facultades más amplias para asegurar el cumplimiento de principios constitucionales, que necesariamente rigen la configuración política y social de un Estado. En consecuencia, las decisiones tomadas por el juez respecto a la aplicación de principios jurídicos y políticos, necesariamente generará efectos en el componente político (Díaz Vásquez & Rodríguez Jaime, 2016, P 54).

Teniendo en cuenta las precisiones realizadas, la necesidad de aplicar reglas que tienen un contenido político y que, por su naturaleza son abiertas e indeterminadas, ha propiciado la ampliación del margen de discrecionalidad para la interpretación de la ley, para lo cual el juez asume un poder creador para generar contenido normativo (García, 2013, P 19-20). En consecuencia, y gracias a la existencia de dicho marco discrecional, las normas creadas por el juez pueden adquirir un carácter político, al exigir que las demás ramas del poder público adopten una determinada conducta para adecuarse a las exigencias constitucionales (Svantesson, 2011, P 35). Es por dicho motivo que la legitimidad judicial se traslada al proceso argumentativo, de tal manera que la valoración de la labor judicial, depende de cómo la interpretación del juez se orienta a la adecuación de preceptos normativos al contenido constitucional (Marín Castán, 2016, P 116-126). A raíz de estos nuevos paradigmas en la interpretación judicial, surge un escenario propicio para que se presenten prácticas activistas, ya que en el afán de extraer los lineamientos constitucionales que rijan los aspectos de la vida social y política, la actividad judicial termina

propiciando la creación de principios, usando como base las facultades otorgadas por Estado Democrático de Derecho en la salvaguarda de la Constitución. (Streck, 2014, P 41).

En consecuencia, el activismo judicial surge en el momento donde el juez, al hacer uso de la interpretación jurídica, determina los alcances de las normas, estableciendo con ello significados obligatorios que redefinen decisiones y políticas públicas tomadas por los demás poderes del Estado (Feoli, 2016, P 87). De esta forma, la rama judicial, al definir la forma como debe aplicarse la Constitución, asumiría funciones que, en principio, corresponden a las demás ramas del poder público. Adicionalmente, el funcionario judicial adquiere de paso atribuciones para tomar o modificar decisiones que las autoridades legislativas o ejecutivas suelen tomar en el curso de sus funciones.

Ahora bien, la relación del activismo judicial con las demás ramas del poder público no tiene una sola forma de ser medida, ya que su impacto en la democracia es difícil de determinar. Por una parte, se puede considerar que el activismo judicial es una forma de fortalecer la institucionalidad, ante la inactividad de las demás instituciones del Estado (Díaz Vásquez & Rodríguez Jaime, 2016, P 54). Sin embargo, el activismo judicial también es criticado por considerar que es una intromisión ilegítima en el ámbito de acción de las ramas públicas, encargadas de adelantar los asuntos políticos, siendo necesario que en caso de asumir funciones legislativas las cortes lo hagan en los casos más extremos (Sunstein et al., 1987, P 874). Por éste motivo, se ha planteado evaluar el activismo judicial según sea impropio o legítimo, según la finalidad de la decisión judicial, es decir, si busca implantar una visión política propia del juez (activismo judicial impropio) o si busca promover el respeto por derechos y garantías constitucionales (activismo legítimo) (Roberto Barroso, 2019, P 142).

En ese orden de ideas, es necesario establecer en qué situaciones el activismo judicial estaría encaminado hacia finalidades legítimas. Para Barroso (2019), las altas cortes tienen tres funciones principales, a saber: (I) actuar como fuerza contra mayoritaria al tener el poder de invalidar los actos de las demás ramas del poder (II) tener un rol representativo de las demandas sociales que no logran consolidarse mediante los medios políticos y (III) ilustrar la consolidación del progreso social con independencia de los lineamientos determinados por los lineamientos mayoritarios. Sin embargo, para respetar el equilibrio de poderes, este rol debe ejercitarse con precaución y en situaciones excepcionales (P. 143). De lo anterior, se puede concluir que el activismo judicial estaría encaminado a la búsqueda de acciones legítimas, si se enmarca en las tres funciones descritas anteriormente, sin buscar imponerse ante las demás ramas del poder público. No obstante, aunque las decisiones activistas legítimas suelen estar encaminadas a lograr cambios institucionales que fortalezcan la institucionalidad estatal, dichas órdenes pueden ser insuficientes, por lo que pueden quedar formuladas sin que se materialicen en verdaderas transformaciones, ya que no logran articular la actuación de las demás ramas del poder público hacia los fines definidos judicialmente.

## **2. Garantías de No Repetición en el Consejo de Estado.**

En este capítulo se ha planteado como objetivo identificar los modelos de remedios judiciales emitidos por el Consejo de Estado, como parte de la reparación integral. Para desarrollar dicho objetivo, la cuestión planteada es determinar cuáles son los tipos de garantías de no repetición empleados por el Consejo de Estado en la reparación de ejecuciones extrajudiciales. En el análisis realizado se constató que los modelos de remedios judiciales usados por el Consejo de Estado no cuentan con un desarrollo consistente que permita trazar una delimitación clara frente

a los alcances que puede tener el juez contencioso administrativo. Para ello, se mostrará en una primera sección, el concepto y la naturaleza de las garantías de no repetición. En una segunda sección, se explicarán las fuentes normativas que influyen en la adopción de remedios judiciales no pecuniarios por parte del Consejo de Estado. Por último, se identificarán los tipos concretos de garantías de no repetición emitidos por el Consejo de Estado para los casos de ejecuciones extrajudiciales y si estas responden a una forma de activismo judicial.

## **2.1 Concepto y naturaleza de las garantías de no repetición**

La noción de garantías de no repetición ha sido desarrollada principalmente en el derecho internacional, como una forma de reparación ante la violación de obligaciones internacionales por parte de los Estados. Es así como en 1992, se puede identificar una primera aproximación, cuando la Comisión de Derecho Internacional consideró que las garantías de no repetición representan una forma de reparación independiente de las medidas de satisfacción, que tienen como finalidad reformar las estructuras bajo las cuales se cometieron las violaciones de derechos humanos (Calver Martínez & Pons Rafols, 2018, P 78-80). En ese sentido, las garantías de no repetición han sido concebidas como herramientas que tienen por objeto evitar que se repitan los hechos que dieron lugar a una violación de derechos humanos (Duque & Torres, 2015, P 271). La adopción de estas medidas tienen en consecuencia, una doble función, ya que por un lado buscan garantizar que las víctimas de violaciones a derechos humanos no vuelvan a ser victimizadas nuevamente y, por otro lado, asegurar que la sociedad en general no se encuentre expuesta a las mismas situaciones que dieron origen a los hechos violatorios (Olarde, 2012, P 204). La concepción de las garantías de no repetición como forma de reparación, se encuentra también presente en el sistema interamericano de derechos humanos, al ser entendidas por la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, como órdenes judiciales con efectos generales, que buscan suprimir las falencias estructurales del Estado, que permitieron las violaciones reiterativas de derechos humanos (Londoño Lázaro & Hurtado, 2017, P 731).

De las anteriores consideraciones se puede inferir que, desde su planteamiento en el derecho internacional de los derechos humanos, las garantías de no repetición son consideradas como medidas generales que buscan evitar la repetición de las causas que dieron origen a la violación de derechos humanos; asegurando a futuro su protección y cumplimiento a favor de la sociedad en general. En consecuencia, se puede plantear que las garantías de no repetición, más que reparar el daño concreto sufrido por la víctima, tienen como objeto restaurar el tejido social dañado y reconstruir la confianza de la sociedad en la institucionalidad (Calver Martínez & Pons Rafols, 2018, P 93). Por este motivo, se ha planteado que las garantías de no repetición exigen acciones tangibles, que permitan lograr un cambio en las políticas o normas al interior del Estado, de tal manera que efectivamente se evite la repetición de las actividades ilícitas a futuro (Sullivan, 2002, P 270). Por los anteriores motivos, se ha discutido si la naturaleza de las garantías de no repetición efectivamente responde a medidas reparatoras o si, por el contrario, responden a otro tipo de órdenes que no están necesariamente orientadas a la reparación al daño causado.

Por un lado, si bien el esfuerzo por reconstruir el tejido social dañado es considerado como parte del derecho de las víctimas a la reparación integral, se ha reconocido que las garantías de no repetición no constituyen medidas de reparación en sí mismas consideradas, sino que responden a la consecución de reformas estructurales orientadas a la restauración de los

derechos humanos afectados (Duque & Torres, 2015, P 258). Por esas mismas razones, se ha propuesto considerar que las garantías de no repetición son en realidad obligaciones generales con efectos reformadores, que no constituyen medidas reparatoras concretas, ya que buscan el cumplimiento de los deberes generales del Estado en materia de protección a derechos humanos. (Poveda & Suarez, 2014, P 39). Sosteniendo una opinión similar, Tams (2002) considera que, a diferencia de otras medidas de reparación, como la restitución, la compensación o la satisfacción, las garantías de no repetición no buscan resarcir un daño pasado, sino prevenir violaciones futuras (P 443)<sup>7</sup>. En consecuencia, puede afirmarse que las órdenes provenientes de las garantías de no repetición tienen efectos restructuradores que superan el caso concreto, ya que su objetivo es lograr un alcance colectivo para garantizar la protección de los derechos humanos a la sociedad en general.

Esta visión se encuentra igualmente presente en el sistema interamericano de derechos humanos, donde las garantías de no repetición han buscado transformar la estructura interna de los estados, llegando a ser fuentes de derecho interno, donde exigen derogar, crear o modificar leyes, prácticas políticas o instituciones del Estado (Londoño Lázaro & Hurtado, 2017, P 732). Partiendo de este hecho, se ha encontrado que las garantías de no repetición han sido contempladas como medidas transformadoras que superan los hechos del caso concreto, orientadas a superar las causas que dan origen a las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, lograr cambios estructurales requiere de la adopción de medidas que sean capaces de surtir efectos a largo plazo y que permitan los cambios que la sociedad necesita para restaurar el tejido social dañado por las violaciones a derechos humanos.

---

<sup>7</sup> La aproximación al concepto de garantías de no repetición se realizó desde el caso LaGrand. La Corte Internacional de Justicia falló a favor de Alemania al determinar que los Estados Unidos de América debían adoptar medidas a futuro para prevenir violaciones a las obligaciones internacionales derivadas de la Convención de Viena.

Atendiendo las anteriores reflexiones, se puede concluir que, aunque las garantías de no repetición tienen efectos reparadores, su verdadera naturaleza es la de generar efectos colectivos hacia el futuro, de tal manera que sea posible lograr una transformación estructural. Por consiguiente, aunque las garantías de no repetición forman parte de la reparación integral debida a las víctimas, como consecuencia de la violación de las obligaciones a cabeza del Estado, sus efectos están encaminados a restaurar los daños sufridos por la sociedad en general. En ese orden de ideas, al momento en que las garantías de no repetición son emitidas por un funcionario judicial, este se encontraría ante la función de emitir órdenes generales, que tienen como objetivo restaurar el tejido social dañado y permitir que la sociedad restaure su confianza en las instituciones del Estado. Es por ello que los alcances de dichas medidas deben tener como objetivo la articulación de diferentes acciones institucionales, que permitan no solo la protección de los derechos humanos, sino también la transformación institucional necesaria para superar las causas que originan las violaciones a los derechos humanos.

## **2.2 Garantías de no repetición en el bloque de constitucionalidad.**

La facultad de emitir remedios judiciales por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa se encuentra principalmente establecida en el artículo 90 de la Constitución, con fundamento en el cual se puede declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por acción u omisión de las autoridades públicas en la producción de un daño antijurídico. Con fundamento en esta norma, el Consejo de Estado desarrolló un modelo de reparación pecuniario, basado en la indemnización de perjuicios económicos. Entre estas indemnizaciones se incluye el daño emergente y el lucro cesante los cuales son conocidos como el daño material

(Consejo de Estado, 2008, Pág. 41)<sup>8</sup>. También, en las reparaciones de carácter indemnizatorio, se encuentra la reparación a daños inmateriales como lo es el daño moral, el daño a la salud y los daños a los bienes constitucionalmente protegidos (Consejo de Estado, 2014, par. 15.4.1)<sup>9</sup>. Aunque estas últimas categorías han tenido un desarrollo principalmente jurisprudencial, pueden ser consideradas como un desarrollo del artículo 90 de la Constitución, para ordenar remedios de carácter pecuniario. De igual manera, en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 se estableció que para la valoración del daño ante los procesos que se surtan ante la administración de justicia, se deberá atender a los principios de reparación integral y equidad. Bajo este marco legal, el modelo de remedios judiciales se ha visto complementado por la noción de reparaciones no pecuniarias, que exigen la adopción de órdenes de carácter simbólico como formas de remediar la configuración de un daño antijurídico en cabeza de la Administración.

Sin embargo, la adopción de los criterios que conforman la reparación integral como remedios no pecuniarios en la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido desarrollada en un primer momento a partir de dos figuras de difícil conceptualización: (I) el bloque de constitucionalidad y (II) el control de convencionalidad. El bloque de constitucionalidad ha sido entendido como la integración de tratados, convenios o pactos internacionales de derechos

---

<sup>8</sup> En este caso el Consejo de Estado estudio el homicidio de Henry Carmona, Horacio Londoño Zapata, Omar Carmona y Horacio Londoño a manos de miembros de la Policía Nacional. Este caso corresponde a la sentencia 16996 del 20 de febrero de 2008. El Consejo de Estado determinó que se trato de ejecuciones extrajudiciales, en tanto las víctimas fueron retenidas por la Policía Nacional y trasladados en vehículos que pertenecía a dicha institución, momentos antes de su fallecimiento de manera violenta. En esta sentencia el Consejo de Estado indicó que adicionalmente a la reparación material del daño sufrido, se debe aplicar igualmente la reparación a los daños inmateriales, aplicando los criterios de reparación integral en virtud de la prevalencia del derecho internacional.

<sup>9</sup> En ese caso, el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación 32988 del 28 de agosto de 2014, analizó las ejecuciones extrajudiciales de los señores Heliodoro Zapata Montoya y Alberto Antonio Valle, junto con la desaparición de los señores José Elías Zapata Montoya y Félix Antonio Valle en la vereda Las Nieves, corregimiento de San José de Apartado, en Apartadó-Antioquia. Los hechos ocurrieron entre el 27 y 28 de marzo de 1997. En ese caso, se estudio la conducta de las ejecuciones extrajudiciales no solamente como un daño antijurídico, sino también como una grave violación a los derechos humanos, convencionales y al Derecho Internacional Humanitario.

humanos que adquieren rango constitucional, o que pueden ser empleados como parámetros para analizar la validez constitucional de las normas de inferior jerarquía (Olano Garcia, 2005, P 232-233). A su vez, el bloque de constitucionalidad ha sido dividido en *stricto y lato sensu*, para intentar explicar la jerarquía normativa de las disposiciones que forman parte del bloque de constitucionalidad. El bloque constitucional en *stricto sensu* hace referencia a los principios y normas que se encuentran en el texto constitucional y a los tratados internacionales de derechos humanos, cuya limitación se prohíbe en estados de excepción (Arango Olaya, 2006, P 85). Por otro lado, el bloque de constitucionalidad en *lato sensu* se refiere a aquellas normas que son aplicables a los juicios constitucionales, aunque no tengan jerarquía constitucional (Pulido-Ortiz, 2020 P 354). La aplicación de las normas del bloque constitucional tiene como fundamento la existencia de una cláusula de remisión que, generalmente, son señaladas en los artículos 9, 53, 93, 94, 102, y 214 superiores (Arango Olaya, 2006, P 80-81). En consecuencia, en el ordenamiento jurídico colombiano algunas normas derivadas de tratados internacionales son aplicables a la resolución de asuntos constitucionales, ya sea porque tienen rango constitucional o porque sirven como parámetro para analizar la constitucionalidad de otras disposiciones normativas.

Por ese motivo, se ha venido indicando que algunas de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, formaría parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, al ser disposiciones que no pueden suspenderse en estados de excepción (Corte Constitucional, 2005)<sup>10</sup>. Otras normas, serían aplicables en el sentido *lato*, al ser disposiciones que sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de otras normas, dentro de las cuales se encontraría el artículo 63, que consagra la reparación integral, ya que dicha norma no forma parte

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Las disposiciones que no se suspenden, se encuentran enunciadas en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

de cláusulas intangibles (Defensoría del Pueblo & GIZ, 2001, P 14)<sup>11</sup>. De manera similar, Narváez (2014) ha indicado que la reparación integral también se nutre de otras fuentes internacionales, como lo es la Resolución 60-140 de la ONU, norma que ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un parámetro interpretativo para las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico colombiano, en la cual se establece la reparación integral como un derecho de las víctimas que han sufrido graves violaciones de derechos humanos (P 17). Siguiendo los anteriores fundamentos, la reparación integral, como norma de relevancia constitucional, sería aplicable en casos constitucionales por medio del bloque de constitucionalidad en sentido lato.

### **2.3 Garantías de no repetición en el control de convencionalidad**

La segunda figura que adquiere relevancia para entender la aplicación de reparaciones no pecuniarias en la jurisprudencia del Consejo de Estado es la noción de control de convencionalidad, la cual tiene su desarrollo inicial en el derecho internacional. Dicha figura fue desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, actuando como el intérprete autorizado de la CADH a través de su jurisprudencia. A juicio de la Corte IDH, en virtud del artículo 2 de la Convención, los órganos de los Estados signatarios del pacto de San José, tienen la obligación de respetar las normas de la CADH, armonizando las medidas administrativas y legislativas internas, con los derechos y libertades de la Convención (Pérez Niño, Zambrano Salazar, & Cepeda Rodríguez, 2015, P 163)(Sánchez Vallejo, 2015). De esta forma, mediante el control de convencionalidad se busca asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la CADH

---

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo. Contenido y Alcance del Derecho a la Reparación. Instrumentos para la Protección y Observancia de los Derechos de las Víctimas. Página 14. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/04/alcanceReparacion.pdf>

en el ordenamiento interno, buscando la promoción de los derechos humanos sobre las demás normas internas, incluyendo las constitucionales (Sánchez Vallejo, 2015, P 197). Lo anterior genera no pocas dificultades en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que el artículo 4 de la Constitución Política consagra la supremacía constitucional, por lo que la existencia de un parámetro supraconstitucional es visto como conflictivo con la propia Constitución.

En conjunto con el desarrollo del control de convencionalidad, el sistema interamericano ha venido desarrollando las reparaciones debidas a las violaciones de los derechos convencionales, que exigen la adopción de medidas adicionales a las reparaciones netamente económicas. Los remedios no pecuniarios se han desarrollado con base en la interpretación evolutiva del artículo 63 de la CADH, considerando que el principio de *restitutio in integrum* debía aplicarse como criterio de reparación, aunque no siempre es la única forma como debe otorgarse una reparación<sup>12</sup>. De ésta manera, el criterio de reparación empezó a incluir categorías orientadas a reparar daños inmateriales y a evitar que los hechos que originan las violaciones a derechos humanos, se repitan, buscando la verdad, la justicia (sanción de los responsables) y la no repetición, siendo establecidas las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (Pérez Niño et al., 2015, P 166). Estos criterios se han constituido como la reparación integral, los cuales han sido acogidos por el Consejo de Estado como una obligación en la reparación a casos de graves violaciones de derechos humanos, a partir del control de convencionalidad ejercido por esta autoridad<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aloeboetoe y otros contra Suriname. Sentencia de 10 de septiembre de 1993 (reparaciones y costas). Pár 49.

<sup>13</sup> En la jurisprudencia revisada del Consejo de Estado para las reparaciones en graves violaciones de derechos humanos, se encontró que, como parte del ejercicio del control de convencionalidad, el Consejo de Estado ha entendido que la reparación integral forma parte de dicho control. Sin embargo, se ha entendido que el control de

Siguiendo este razonamiento, y dada la cercanía entre los casos llevados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los casos resueltos mediante el medio de control denominado acción de reparación directa, el Consejo de Estado se ha auto reconocido como una autoridad encargada de aplicar el control de convencionalidad. En consecuencia, los deberes que ha identificado la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a los remedios judiciales derivados del numeral 1 del artículo 63 de la CADH, han sido adoptados por el Consejo de Estado en su propia jurisprudencia, mediante un desarrollo jurisprudencial que ha construido el marco de la reparación integral empleando como fundamento el control de convencionalidad (Mercado Pérez & Ruiz Correa, 2016, P 85). Adicionalmente, la Corte Constitucional ha indicado que, en graves violaciones de derechos humanos, la reparación integral se ha constituido en un derecho fundamental para las víctimas, el cual procede del bloque de constitucionalidad, basándose en los artículos 93 y 214 de la Constitución (Narvéez 2014 P 62). Es así como desde el año 2007<sup>14</sup>, el Consejo de Estado reconoció que, en el caso concreto, el fallador judicial debe verificar si cuenta con potestad para resarcir el perjuicio ocasionado, acudiendo al principio de la reparación integral. Posteriormente, en el año 2008<sup>15</sup> el Consejo de Estado, con fundamento en los artículos 16 de la Ley 446 de 1998 y 8 de la Ley 975 de 2005<sup>16</sup>, indicó que el ordenamiento jurídico colombiano reconocía el derecho a la reparación integral del perjuicio, el cual tenía como fuente el derecho internacional, en virtud del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia

---

convencionalidad recae sobre los estándares de protección a los derechos humanos, más que sobre las formas de reparación.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 29273 del 19 de octubre de 2007. C. P. Enrique Gil Botero.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 16996 de 20 de febrero de 2008. C. P. Enrique Gil Botero.

<sup>16</sup> Aunque ésta norma permite que las autoridades judiciales apliquen las categorías de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, no se hace mención a que dichas facultades se extiendan al juez contencioso administrativo.

En un segundo momento, se puede encontrar una fuente legal para la emisión de garantías de no repetición en el año 2011, cuando fue expedida la Ley 1448 por medio de la cual se dictaron una serie de medidas administrativas, judiciales, sociales y económicas, orientadas a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. En el artículo 69 de dicha Ley, se reconoce el derecho a las víctimas a recibir una reparación integral orientada a la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición en las dimensiones individuales y colectivas, abarcando tanto la reparación pecuniaria como la simbólica. El artículo 141, por su parte, establece que dentro de la reparación simbólica se encuentra la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. Por último, en el Capítulo X se establecen las garantías de no repetición que deberá adoptar el Estado colombiano, ordenando la reglamentación de estas. Con base en la Ley 1448 de 2011, el Consejo de Estado ha indicado que las víctimas tienen derecho a ser reparadas integralmente, por lo que resulta necesario aplicar las categorías enunciadas en el artículo 69 previamente citado, dentro de las órdenes judiciales.

Como resultado de lo anteriormente expuesto, la reparación judicial a graves violaciones de derechos humanos ya no se encontraría únicamente limitada al reconocimiento de un componente económico, sino que involucraría la adopción de medidas orientadas a restituir la dignidad de las víctimas. Es así como el Consejo de ha integrado en las órdenes de reparación a graves violaciones de derechos humanos medidas simbólicas, estructurales y colectivas para garantizar el derecho de las víctimas a recibir una reparación integral en los estándares legales y

convencionales. Dichas medidas buscan no solamente proteger la dignidad de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, sino también fortalecer la institucionalidad y garantizar la protección de los derechos humanos. Por este motivo, dichas medidas resultan generar un efecto transformador, al tener como finalidad lograr la mejora estructural del aparato estatal, para garantizar la protección integral a las víctimas del conflicto armado, así como para promover el respeto a los derechos humanos en las diferentes actuaciones de la administración.

Es necesario aclarar que, aunque la Ley 1448 de 2011 establece la reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno, el Consejo de Estado ha emitido garantías de no repetición para casos que no necesariamente se circunscriben al contexto del conflicto armado, pero que son considerados como graves afectaciones a los derechos de los ciudadanos, como la precaria actuación penal en una denuncia sobre violencia sexual y doméstica<sup>17</sup>, garantía de derechos pensionales<sup>18</sup>, protección del fuero de maternidad<sup>19</sup> entre otros. En dichos casos, se consideró que la lesión grave a un derecho fundamental permitía que el Consejo de Estado emitiera garantías de no repetición, con la finalidad de reparar hechos lesivos a derechos humanos. Sin embargo, en ninguno de esos casos se expresó de forma concreta el motivo por el cual procede la integración de garantías de no repetición, frente a las demás formas de reparación no pecuniarias.

### **2.3 Garantías de no repetición en sentencias de ejecuciones extrajudiciales, emitidas por el Consejo de Estado**

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 30 de agosto de 2018. Exp. 40251. C.P Stella Conto Díaz del Castillo. La garantía de no repetición y satisfacción fue la misma.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 7 de junio de 2018. Exp. 2018-01306-00(AC). C.P Gabriel Valvuela Hernández.

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Exp. 29146 C.P Elsy Esterlina Martínez.

Tal como se mencionó en el acápite anterior, dentro de las medidas de reparación no pecuniarias adoptadas por el Consejo de Estado en los casos de graves violaciones de derechos humanos, se encuentran las garantías de no repetición. Atendiendo a la naturaleza de estas al emitir garantías de no repetición como remedios judiciales, el Consejo de Estado estaría emitiendo órdenes con efectos reformativos, pero que no constituyen reparaciones dentro del caso concreto. Dichos remedios tienen como objetivo modificar las estructuras o sistemas que han ocasionado la violación de derechos humanos en Colombia. En ese orden de ideas, las medidas de no repetición buscarían lograr conseguir cambios estructurales en las causas que propiciaron las graves violaciones de derechos humanos, para evitar su repetición. Para constatar dicha concepción, se efectuó un análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado entre el año 2008 y 2019 sobre graves violaciones a derechos humanos donde se emitieron garantías de no repetición<sup>20</sup>. A partir de ese análisis, se encontró que el alto tribunal ha emitido garantías de no repetición en alrededor de ochenta y una sentencias, las cuales se detallan en el Anexo No 1. De esas sentencias, treinta y siete corresponden a casos de ejecuciones extrajudiciales, donde la entidad mayormente condenada es el Ministerio de Defensa, como se muestra en el Anexo No 2.

En el desarrollo del conflicto armado colombiano, las ejecuciones extrajudiciales, también conocidas como falsos positivos, en palabras del Consejo de Estado hacen referencia a prácticas sistemáticas adelantadas por las fuerzas del orden en Colombia, mediante las cuales se simulan o se atribuyen a civiles la comisión de delitos para obtener privilegios económicos e institucionales por su muerte. Dichas prácticas por parte de las autoridades militares

---

<sup>20</sup> El período de tiempo parte del 2008, porque es el primer año donde se registra la emisión de garantías de no repetición por parte del Consejo de Estado. El período va hasta el año 2019, que es el año donde se inició esta investigación.

suelen ser adelantadas con el apoyo de civiles informantes (Consejo de Estado, 2011, Par 4.3)<sup>21</sup>. A su vez, el Consejo de estado ha estimado que las ejecuciones extrajudiciales corresponden al delito de homicidio en persona protegida, en concordancia con el artículo 135 de la Ley 599 de 2000 y el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (Consejo de Estado, 2014, Par 11.7)<sup>22</sup>. Los casos de ejecuciones extrajudiciales al ser prácticas cometidas por las autoridades estatales (fuerzas militares), han sido llevados al Consejo de Estado mediante la acción de reparación directa para determinar la responsabilidad judicial administrativa del Estado en la comisión de dichas conductas. Por lo anterior, se considera que las ejecuciones extrajudiciales, además de constituir violaciones al derecho internacional humanitario, son graves violaciones sistemáticas a los derechos humanos, que requieren una reparación integral ante el daño ocasionado al configurar una responsabilidad agravada del Estado (Consejo de Estado, 2016, Par 2.4) <sup>23</sup>.

Para los casos de ejecuciones extrajudiciales, el Consejo de Estado, a título de garantías de no repetición, ha emitido diferentes tipos de medidas, que pueden agruparse así: (I) reconocimiento público de los hechos y daños ocasionados (14 sentencias), (II) difusión de la sentencia proferida (19 sentencias), (III) realizar las investigaciones judiciales correspondientes (17 sentencias), (IV) capacitaciones a los funcionarios públicos para evitar que se repitan los hechos violatorios de derechos humanos (9 sentencias), (V) construcción de memoria histórica (12 sentencias), (VI) realización de homenajes públicos (9 sentencias) y (VII) la exhortación a crear

---

<sup>21</sup> Corresponde a la Sentencia 20145 del 21 de febrero de 2011, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

<sup>22</sup> Corresponde a la Sentencia de Unificación 32988 del 28 de agosto de 2014.

<sup>23</sup> En este caso (Sentencia 35029 del 14 de agosto de 2016), el Consejo de Estado estudio la muerte del señor Camilo Pulido Pulido a manos del Ejército Nacional, como una ejecución extrajudicial, ya que, tras el fallecimiento de la víctima, se indicó que la misma pertenecía a un grupo al margen de la ley. Sección Tercera. En esta sentencia el Consejo de Estado analizo la responsabilidad agravada del Estado por ejecuciones extrajudiciales, las cuales constituyen una vulneración de las normas de la CADH como del DIH.

políticas públicas por parte de las partes condenadas (1 sentencia). Como puede observarse, la medida que más se reitera es la difusión del fallo judicial por el cual se condena a la Nación a título de falla del servicio, por la comisión de ejecuciones extrajudiciales. La siguiente medida que más se repite, es ordenar a las autoridades encargadas de investigar los delitos<sup>24</sup>, adelantar la correspondiente investigación para iniciar un proceso penal, o de reabrir el proceso<sup>25</sup>. La tercera medida más emitida, es el reconocimiento público de los hechos por parte de la entidad condenada que, en la mayoría de los casos, es el Ministerio de Defensa junto con las fuerzas militares.

**Tabla No 1.**

<b>Garantía de no repetición</b>	<b>Número de sentencias que aplicaron la medida de no repetición.</b>
Reconocimiento público de los hechos y daños ocasionados	14
Difusión de la sentencia proferida	19
Adelantar investigaciones judiciales correspondientes	17
Realizar capacitaciones a los funcionarios públicos para evitar que se repitan los hechos violatorios de derechos humanos	9
Construcción de memoria histórica	12

<sup>24</sup> Por lo general este tipo de ordenes van dirigidas a la Fiscalía, pero en algunas ocasiones se han emitido contra la Jurisdicción Especial para la Paz.

<sup>25</sup> En Sentencia 44240A del 27 de agosto de 2019, se orden tanto a la Fiscalía General de la Nación como a la Procuraduría, que reabrieran las investigaciones penales y disciplinarias respectivamente, para determinar la responsabilidad de las autoridades involucradas en el caso.

Realización de homenajes públicos	9
Exhortación a crear políticas públicas por parte de las partes condenadas	1

Así mismo, es relevante indicar que de las medidas más repetidas en los casos de ejecuciones extrajudiciales son: difundir la sentencia emitida por el Consejo de Estado y realizar las investigaciones judiciales respectivas. Dichas medidas en cierto modo corresponden a lo dispuesto por los literales b)<sup>26</sup> y c)<sup>27</sup> del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011. Ahora bien, es necesario indicar que la naturaleza propia de las garantías de no repetición es lograr transformaciones estructurales que permitan superar los hechos que dieron lugar a las violaciones de derechos humanos, fines que se pueden encontrar en las disposiciones del artículo 149 de la Ley 1448 de 2011.

Adicionalmente, es relevante destacar respecto a la información presentada anteriormente, que el Consejo de Estado emitió más de uno de los tipos de garantías de no repetición señalados, ordenando la adopción de varias medidas por parte de las autoridades públicas. De los treinta y siete casos que hacen referencia a ejecuciones extrajudiciales, veinticuatro emiten más de un tipo de medida de no repetición, y solamente trece contienen una sola medida de no repetición. Lo anterior indica que el Consejo de Estado no emite las garantías de no repetición como una sola medida estructural que modifique las situaciones que dieron origen a las violaciones de derechos humanos. En su lugar, las garantías de no repetición parecen ser

---

<sup>26</sup> b) La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad, en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas, ni cree un peligro para su seguridad.

<sup>27</sup> c) La aplicación de sanciones a los responsables de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley

concebidas como órdenes generales que forman parte de reparaciones no pecuniarias y que son emitidas a partir de un contexto indeterminado y abierto. Es igualmente relevante mencionar que, en dos de los casos analizados, el Concejo de Estado emitió la misma medida a título de garantía de no repetición y medida de satisfacción. Este tipo de órdenes llama la atención, porque la segunda medida más repetida, esto es, la difusión de la sentencia condenatoria, ha sido considerada por la jurisprudencia de la Corte IDH como una medida de satisfacción, por ejemplo, en el caso *Bámaca Velásquez Vs Guatemala* (Gamboa, J, 2013. P 35).

En ese sentido, del estudio de las garantías de no repetición emitidas para los treinta y siete casos analizados sobre ejecuciones extrajudiciales, se puede constatar que las medidas adoptadas no necesariamente han estado encaminadas a lograr cambios estructurales, alejándose de la naturaleza propia de las garantías de no repetición. Por el contrario, la forma como el Concejo de Estado ha entendido la naturaleza de las garantías de no repetición parece no obedecer a un criterio específico que permita entender el alcance estructural que buscan. A partir de los tipos de medidas más repetidos (difusión de la sentencia, reconocimiento público de los hechos y solicitud de apertura de investigación judicial) se puede evidenciar que con las garantías de no repetición para los casos de ejecuciones extrajudiciales el Consejo de Estado ha buscado lograr un reconocimiento institucional y público de los hechos ocurridos, aunque dicha medida no necesariamente implique una transformación estructural. Así mismo, al revisar los tipos de medidas más recurrentes, se puede concluir que tampoco parecen estar orientadas a coordinar las actuaciones de las demás ramas del poder público, para materializar los fines de reparación establecidos en la Ley 1448 de 2011.

### **2.3.1 Garantías de no repetición en el Consejo de Estado ¿constituyen una forma de activismo judicial?**

Siguiendo los planteamientos previamente expuestos, se puede concluir que la emisión de medidas de no repetición por parte del Consejo de Estado tiene principalmente dos fuentes: (I) el desarrollo internacional de las garantías de no repetición que ha sido integrado en el ordenamiento jurídico colombiano por medio del bloque constitucional y del control de convencionalidad y (II) las disposiciones de la Ley 1448 de 2011, en especial su artículo 149. Estos dos tipos de fuentes, tal como se expuso en el acápite 2.1, comprenden que la naturaleza de las garantías de no repetición corresponde a la adopción de medidas estructurales, orientadas a evitar que los hechos que dieron lugar a las violaciones de derechos humanos se vuelvan a repetir. En consecuencia, si la adopción de este tipo de medidas es realizada por una autoridad judicial, necesariamente se estarían impartiendo órdenes estructurales en sede judicial, que afectan el funcionamiento del aparato estatal. En este punto, es necesario mencionar que la adopción de este tipo de medidas necesariamente implica una intromisión del juez en políticas públicas al insinuar que es obligación del juez intervenir en la formación institucional del Estado (Henao, 2015, P 349).

Ahora bien y tal como se indicó en el capítulo primero, por activismo judicial se entiende aquella práctica por la cual el juez interpreta las normas de tal manera que reformula sus propias funciones para asumir atribuciones que, en principio, le corresponden a las demás ramas del poder público (Roberto Barroso, 2019, P 142). Para el caso del Consejo de Estado, el activismo judicial se presentaría cuando dicho Tribunal reinterpreta sus propias funciones, para tomar decisiones que, en principio, corresponden a otras autoridades del Estado. En ese sentido, es importante anotar que el Consejo de Estado, al integrar las garantías de no repetición en sus

fallos como remedios judiciales, y atendiendo a la naturaleza propia de este tipo de medidas, necesariamente debe adoptar medidas estructurales, orientadas a la superación de los hechos que dieron lugar a las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, del análisis de los treinta y seis casos revisados sobre ejecuciones extrajudiciales, se ha constatado que el Consejo de Estado no ha adoptado un criterio estructural para emitir garantías de no repetición que generen un impacto en el funcionamiento de la estructura del Estado, para evitar la repetición de los hechos que originaron las ejecuciones extrajudiciales.

Prueba de esta afirmación, es que las garantías de no repetición más reiteradas en los casos estudiados de ejecuciones extrajudiciales son medidas orientadas a dar a conocer los hechos acontecidos, o exhortar a la investigación penal de los mismos para determinar la responsabilidad penal de los responsables. En efecto, a la luz de la información recopilada y expuesta previamente, en diecinueve ocasiones el Consejo de Estado ordenó la difusión de la sentencia; en quince, adelantar las investigaciones judiciales respectivamente<sup>28</sup> y en catorce, el reconocimiento público de los hechos. En principio, estas medidas no cuentan con el impacto necesario para lograr transformaciones estructurales que garanticen la no repetición de los hechos, en tanto parecen estar más orientadas a lograr el reconocimiento de las ejecuciones extrajudiciales y de los responsables de estas. En ese mismo sentido, del análisis jurisprudencial realizado se puede evidenciar que solamente en nueve ocasiones, se ordenó la realización de capacitaciones al interior de las fuerzas militares en materia de Derecho Internacional Humanitario, para evitar la repetición de los hechos, y en solo una ocasión se ordenó la emisión de una política pública.

---

<sup>28</sup> En esos casos las órdenes se impartieron principalmente como exhortaciones contra la Fiscalía General de la Nación, llama la atención la orden contenida en la Sentencia 48208 de 2019 donde se ordenó la remisión del expediente a la Jurisdicción Especial para la Paz y la orden contenida en la Sentencia 44065 del 2018, donde se ordenó reabrir investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría General de la Nación, en caso de existir mérito.

De igual manera, es importante resaltar que, aunque existe un sustento jurídico que guía la adopción de las garantías de no repetición por parte del Concejo de Estado, para los casos de ejecuciones extrajudiciales analizados, las medidas no cuentan con límites claros que permitan entender el tipo de medida, ni tampoco se precisa la naturaleza de las mismas al momento de dar la orden respectiva. En ese sentido, las órdenes no repetición, contenidas en las sentencias estudiadas, no cuentan con una orientación clara que permita entender la forma cómo dichas órdenes buscan garantizar la no repetición de ejecuciones extrajudiciales. Como se indicó, la mayoría de los casos analizados contiene órdenes que buscan darle publicidad a los hechos, o exhortar a las autoridades competentes para declarar la responsabilidad penal. Por ese motivo, se puede entender que las órdenes de no repetición para los casos de ejecuciones extrajudiciales estudiados, corresponde más a medidas generales de reparación sin connotaciones económicas, que en algunos casos, pueden ser enmarcadas más como medidas de satisfacción. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se puede inferir que el Consejo de Estado ha empleado las garantías de no repetición como medidas no pecuniarias que forman parte de la reparación integral, orientadas a visibilizar los hechos que dieron origen a las ejecuciones extrajudiciales, sin que dichas medidas tengan por finalidad lograr transformaciones estructurales.

Pese a lo anterior, en algunos casos el Concejo de Estado ha emitido órdenes de no repetición orientadas a lograr cambios estructurales, como lo son las nueve sentencias que incluyeron capacitaciones a las fuerzas armadas en Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. En estos casos, se puede comprender la intención de emitir medidas que efectivamente, tengan por finalidad lograr cambios estructurales orientadas a evitar la repetición de ejecuciones extrajudiciales. Sin embargo, y como ya se ha explicado, dichos casos no corresponden a la

mayoría de las medidas de no repetición. Partiendo de esa idea, es evidente que el Consejo de Estado ha comprendido de manera amplia sus facultades para emitir garantías de no repetición en los casos de ejecuciones extrajudiciales estudiados, que se traduce en un amplio margen de acción para adoptar órdenes generales que, en consecuencia, no tienen un único criterio que permita medir sus alcances o la forma como efectivamente lograran evitar la repetición de los hechos.

### **3. Conclusiones.**

El surgimiento de nuevos modelos de Estado, donde se propicia la aplicación directa de la Constitución por parte de los funcionarios judiciales, ha permitido que estos últimos adquieran un amplio margen de acción, producto de la interpretación que directamente pueden hacer de las constituciones. En consecuencia, los jueces han quedado facultados para emitir órdenes a las demás ramas del poder público, en aras de asegurar el cumplimiento de los preceptos constitucionales. En ese escenario, la discusión en torno al activismo judicial ha tomado relevancia, al considerar que dicha práctica jurídica se ha producido gracias a la aparición de nuevas funciones atribuidas constitucionalmente a los jueces. No obstante, la comprensión del activismo judicial ha encontrado no pocas dificultades, debido a las múltiples definiciones, a veces contrapuestas, que han surgido en torno a dicho fenómeno. Adicionalmente, el activismo judicial suele adquirir un uso peyorativo empleado para criticar decisiones judiciales, lo que ha generado que inclusive se llegue a entender que el activismo judicial es un concepto carente de contenido.

Sin embargo, el impacto que ciertas decisiones judiciales han tenido sobre el poder público y el funcionamiento de las instituciones, han planteado la necesidad de buscar una definición que permita entender en qué consiste dicha práctica. Es así como, por un lado, se han generado concepciones negativas que consideran el activismo judicial como una práctica donde el

juez asume funciones que no forman parte de su ámbito de competencia, para tomar decisiones que deben ser adoptadas por las otras ramas del poder público, las cuales generalmente tienen una connotación política y afectan negativamente la democracia. Por otro lado, el activismo judicial ha sido considerado como una práctica positiva, donde los jueces toman decisiones eficientes y dinámicas, orientadas a fomentar la protección de derechos y garantías fundamentales, mejorando el funcionamiento de las instituciones estatales y promoviendo la democracia.

También es posible comprender el activismo judicial simplemente como una práctica judicial, que surge cuando es el propio juez quien, reinterpreta el ordenamiento jurídico, se arroga competencias, para tomar decisiones que circunstancias diferentes serían adoptadas por otras autoridades públicas. Sin embargo, dicha práctica no es negativa o positiva *per se*, sino que puede ser legítima o ilegítima, dependiendo de la finalidad buscada por el juez. En ese sentido, el activismo judicial será legítimo si el juez busca actuar como contrapeso hacia las demás ramas del poder público, o busca crear una vía institucional para atender las demandas sociales que no se ha consolidado, pero que resultan necesarias para consolidar el progreso social. Por el contrario, el activismo social será ilegítimo si el juez busca proyectar sus causas políticas propias. Esta concepción permite comprender cómo opera el activismo judicial en la práctica, a la vez que facilita comprender los efectos que producen los fallos judiciales, en la configuración política de un Estado.

Paralelamente, en la búsqueda de brindar una mejor protección a los derechos humanos, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha integrado mediante el bloque de constitucionalidad en sentido *lato*, algunas normas de la Convención Americana de Derechos

Humanos, dentro de las cuales se encuentra la reparación integral para las graves violaciones de derechos humanos. Adicionalmente, y mediante la aplicación del control de convencionalidad, el Consejo de Estado se autodefinió como una autoridad encargada de aplicar las disposiciones en materia de reparación integral, dentro de los remedios judiciales emitidos para casos de graves violaciones de derechos humanos, dentro de las cuales se encuentran las ejecuciones extrajudiciales. Dichas funciones se verían reforzadas gracias a la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, motivo por el cual el Consejo de Estado adoptaría plenamente la función de emitir garantías de no repetición, como remedios judiciales a los casos de graves violaciones de derechos humanos.

Ahora bien, las garantías de no repetición han sido concebidas como medidas estructurales que buscan evitar que los hechos que ocasionaron las graves violaciones de derechos humanos vuelvan a repetirse, de tal manera que se reconstruya el tejido social dañado y la confianza en la institucionalidad. Por consiguiente, las garantías de no repetición exigen que el fallador emita órdenes transformadoras, capaces de crear cambios institucionales que atiendan las causas que dieron origen a las violaciones de derechos humanos. De ahí que se entendía que si el Consejo de Estado añade las garantías de no repetición como parte de la reparación integral aplicable a casos de ejecuciones extrajudiciales, debería emitir en consecuencia medidas estructurales, que tienen por finalidad reconfigurar la institucionalidad del Estado para garantizar la protección a los derechos humanos.

Aunque el Consejo de Estado toma como base lo establecido en el artículo 149 de Ley 1448 de 2011 para emitir órdenes de no repetición en los casos de ejecuciones

extrajudiciales, para los treinta y siete casos analizados de ejecuciones extrajudiciales, el alto tribunal no cuenta con criterios específicos al momento de adoptar las medidas respectivas, ni tampoco explica cómo dichas órdenes constituyen efectivamente, garantías de no repetición. Como resultado, en la mayoría de las órdenes emitidas por el Consejo de Estado a título de garantías de no repetición, se adoptaron medidas no pecuniarias de carácter general, que inclusive llegaron a ser consideradas en conjunto con las medidas de satisfacción como parte de una sola forma de reparación. En otras palabras, las medidas de no repetición adoptadas por el Consejo de Estado para los casos de ejecuciones extrajudiciales estudiados no cuentan con un criterio específico que permita comprender el alcance que el juez desea darle a estas, por lo que el Consejo de Estado emite dichas órdenes sin mantener un hilo conductor entre el efecto buscado y los hechos que dieron lugar a las ejecuciones extrajudiciales. Por ello, se puede considerar que el Consejo de Estado no ha comprendido las garantías de no repetición como medidas transformadoras, sino como medidas de reparación no pecuniaria, que tienen por objetivo cumplir con estándares de reparación integral.

Del marco normativo y doctrinal analizado, y tal como se mencionó en las líneas precedentes, la adopción de garantías de no repetición como remedios judiciales, implica el ejercicio de prácticas activistas, al necesariamente estar estas órdenes orientadas a lograr transformaciones institucionales, que permitan superar las estructuras que dieron origen a la violación de derechos humanos. Sin embargo, la mayoría de los tipos de garantías de no repetición ordenados para los treinta y siete casos estudiados sobre ejecuciones extrajudiciales, no parecen tener el alcance necesario para efectivamente transformar los hechos que dieron lugar a las ejecuciones extrajudiciales en el marco del conflicto armado interno, es decir, no están orientados

a lograr transformaciones estructurales para superar los hechos que dieron origen a dicho tipo de prácticas generados por las autoridades militares. Un ejemplo de ello es que las medidas que más se han emitido (difusión de la sentencia, exhortar a que se realicen las investigaciones respectivas y el reconocimiento público de los hechos) no se encuentran necesariamente orientadas a transformar la actuación de las instituciones y demás ramas del poder público, para evitar la repetición de ejecuciones extrajudiciales. Por el contrario, dichas medidas parecen tener una orientación más enfocada en el conocimiento público de los hechos y en exigir una investigación penal que determine la responsabilidad de los involucrados. Si bien dichas medidas pueden contribuir a que se evite la constitución de ejecuciones extrajudiciales, no parecen lograr el objetivo de las garantías de no repetición, que es evitar nuevos casos de ejecuciones extrajudiciales por parte de las fuerzas militares y de policía. En consecuencia, aunque en abstracto las garantías de no repetición podrían constituir una forma de activismo judicial, las órdenes establecidas por el Concejo de Estado en los treinta siete de ejecuciones extrajudiciales, no pueden ser consideradas mayoritariamente como prácticas activistas, bajo el entendido de que el Concejo de Estado no ha otorgado a dichas órdenes el carácter transformador, que exigen las garantías de no repetición.

En síntesis, resulta necesario que el Consejo de Estado precise la comprensión dada a las garantías de no repetición, de tal manera que efectivamente atiendan los hechos que dieron lugar a las graves violaciones de derechos humanos y logren cumplir con el objetivo de ser parte de un activismo judicial legítimo, es decir, orientado a lograr el progreso social y tener una repercusión en las demandas sociales que no han logrado consolidarse en las demás ramas del poder público, como lo es la superación del conflicto armado interno y la atención a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales. En ese sentido, es pertinente indicar que aunque la adopción de

dichas medidas por parte del Consejo de Estado implicaría la adopción de prácticas activistas, dichas ordenes en últimas se pueden catalogar como un activismo judicial legítimo, ya que tiene por finalidad que la rama judicial adquiriera un rol representativo en la consolidación de demandas sociales no atendidas por el Estado que se derivan del conflicto armado interno y apoyar el progreso social en la reparación a las víctimas de este.

## ANEXO No 1

Caso	Número de sentencias
Acto terrorista	1
Afectación significativa derecho fundamental	6
Desaparición Forzada	9
Desplazamiento Forzado	2
Detención arbitraria	3
Ejecuciones extrajudiciales	37
Caso relacionados con el genocidio de la Unión Patriótica	2
Homicidio	4
homicidio en persona protegida	2
Lesiones personales	1
Masacre	5
Minas antipersonas	1
Privación injusta de la libertad	1
Retenciones ilegales	1
Secuestro	3
Tortura	3

Uso letal de la fuerza	1
Violencia Sexual	1
<b>Grand Total</b>	<b>81</b>

## ANEXO No 2

Expediente	Reconocimiento público	Difusión de la sentencia	Exhortación políticas públicas	Capacitación fuerzas armadas	Remisión expediente para abrir investigación judicial	Construcción memoria Histórica	Homenaje
Expediente 16996 de 2008	1	1		1			
Expediente 30340 de 2009	1	1		1			
Expediente 20145 de 2011	1						1
Expediente 21377 de 2012		1			1		
Expediente 19886 de 2013					1		
Expediente 19939 de 2013						1	
Expediente 25180 de 2013						1	
Expediente 28224 de 2014				1			
Expediente 32988 de 2014		1			1	1	
Expediente 28075 de 2015		1			1		
Expediente 32996 de 2015		1		1			
Expediente 35141 de 2015	1	1				1	1
Expediente 52892 de 2015				1			
Expediente 33142A de 2015		1					
Expediente 35029 de 2016		1	1				
Expediente 47924 de 2016		1		1			
Expediente 49798 de 2016				1			
Expediente 56282 de. 2016				1			
Expediente 39174 de 2017	1				1		
Expediente 39425 de 2017	1				1		

Expediente 41226 de 2017		2			1		
Expediente 41511 de 2017					1		
Expediente 42041 de 2017	1	1			1		
Expediente 42693 de 2017		1					
Expediente 48216 de 2017		1					
Expediente 49358 de 2017		1			1	1	
Expediente 49416 de 2017					1	1	1
Expediente 38106 de 2018					1		
Expediente 43770 de 2018	1	1				1	1
Expediente 44030 de 2018	1						1
Expediente 44065 de 2018	1						
Expediente 53989 de 2018	1			1		1	1
Expediente 54718 de 2018	1				1	1	1
Expediente 56451 de 2018	1					1	1
Expediente 44030 de 2018	1						1
Expediente 45849 de 2019		1			1	1	
Expediente 48202 de 2019		1			1	1	
Total	13	19	1	9	15	12	8

## Bibliografía.

Arango Olaya, M. (2006). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte

Constitucional colombiana. *Precedente. Revista Jurídica*, 79–102.

<https://doi.org/10.18046/prec.v0.1406>

Brezovar, N. (2017). Judicial activism contributing to the understanding of social state

principle(s)-constitutional court of slovenia at the crossroads. *Danube*, 8(1), 19–30.

<https://doi.org/10.1515/danb-2017-0002>

Calver Martínez, E., & Pons Rafols, X. (2018). El fortalecimiento de la independencia judicial en

- los procesos de justicia transicional como garantía de no repetición. *Revista Española de Derecho Internacional*, 70(2), 71–99.
- Castaño Peña, J. (2013). Análisis económico del activismo judicial: el caso de la Corte Constitucional colombiana. *Revista Derecho Del Estado*, (31), 119–160.
- Defensoría del Pueblo & GIZ. (2001). *Contenido y Alcance del Derecho a la Reparación. Instrumentos para la protección y observancia de los derechos de las víctimas*.  
<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/04/alcanceReparacion.pdf>
- Díaz Vásquez, R., & Rodríguez Jaime, J. (2016). El activismo judicial de la jurisdicción constitucional en el marco de la democracia. *Justicia Juris*, 11(2), 50.  
<https://doi.org/10.15665/rj.v11i2.763>
- Duque, C., & Torres, L. (2015). Las Garantías De No Repetición Como Mecanismo Permanente Para La Obtención De La Paz. *Universitas Estudiantes*, (12), 269–290. Retrieved from <http://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/6187126/13+Duque-Torres.pdf/8217f4c5-f3e9-4ec1-9e3d-d7a9bf43b0d9>
- Feoli, M. (2016). Judicialización De La Política Y Activismo Judicial : Una Aproximación a América Latina Political Judicialization and Judicial Activism : an Approach To Latin America. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27(1), 75–98.
- García, L. F. (2011). LA INCIDENCIA DEL CONCEPTO ESTADO DE DERECHO Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL. *Prolegómenos*, XIV(27), 181–198.
- García, L. F. (2013). A Democratic Ideal?: From Judicial Activism to Constitutionalization of Law. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 13(25), 17–32.
- Giuffré, C. I., & Scivoletto, G. (2018). Diálogo y activismo judicial: Una mirada crítica de la

imparcialidad a partir de El Federalista. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de Las Ideas*, 20(1), 1–19.

Green, B. A., & Roiphe, R. (2019). Judicial Activism in Trial Courts. *New York University Annual Survey of American Law*, 74(2), 365–392. Retrieved from <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/annam74&i=383%0Ahttps://heinonline.org/HOL/PrintRequest?handle=hein.journals/annam74&collection=journals&div=16&id=383&print=section&sction=16>

Henao, J. C. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: Hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. *Revista de Derecho Privado*, (28), 277–366. <https://doi.org/10.18601/01234366.n28.10>

Huq, A. Z. (2012). When was judicial self-restraint? *California Law Review*, 100(3), 579–606. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2120722>

Londoño Lázaro, M. C., & Hurtado, M. (2017). Las garantías de no repetición en la práctica judicial interamericana y su potencial impacto en la creación del derecho nacional TT - The Guarantees of Non-Repetition in the Inter-American Judicial Practice and its Potential Impact on the Creation of Nat. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 50(149), 725–775. Retrieved from [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332017000200725&lang=pt%0Ahttp://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n149/2448-4873-bmdc-50-149-725.pdf](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000200725&lang=pt%0Ahttp://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n149/2448-4873-bmdc-50-149-725.pdf)

López Daza, G. A. (2011). El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿un gobierno de los jueces? *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(24). <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2011.24.5949>

Maraniello, P. A. (2012). Dialnet-ElActivismoJudicialUnaHerramientaDeProteccionConst-

4548361. *Revista de Ciencias Sociales*, 5(32), 46–83.
- Marín Castán, M. L. (2016). Activismo Judicial Y Paradigma Neoconstitucional: Algunas Reflexiones. *La Arbolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, 6, 111–132.
- Mejía, J., & Pérez, R. (2015). Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes. *Justicia*, 20(27), 30–41. <https://doi.org/10.17081/just.20.27.805>
- Mercado Pérez, D., & Ruiz Correa, C. R. (2016). Efectos del control de convencionalidad en la jurisprudencia del consejo de estado. *Saber Ciencia y Libertad*, 11(2), 19. <https://doi.org/10.22525/sabcliber.2016v11n2.1930>
- Olano Garcia, H. A. (2005). Estudios Constitucionales 231 EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA. *Estudios Constitucionales*, 3(1), 231–242. Retrieved from [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard5.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard5.htm),
- Olarte, G. C. C. (2012). Estrategias utilizadas para la satisfacción de la garantía de no repetición en desmovilizados de grupos armados ilegales: un estudio con desmovilizados de grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia. Medellín, Valle de Aburrá - Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(116), 195–252. Retrieved from <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=151424089009>
- Pérez Niño, W., Zambrano Salazar, L., & Cepeda Rodríguez, E. (2015). El impacto del control de convencionalidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano en la reparación a víctimas de graves violaciones a derechos humanos. *EUNOMÍA. Revista En Cultura de La Legalidad*, 0(0), 161–177. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2016.2808>
- Perry, M. J. (1984). Judicial activism. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 7(1), 69–76.
- Poveda, M. C., & Osma, I. S. (2014). Aplicación de los criterios de reparación de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias del

- Consejo de Estado colombiano. *Opinión Jurídica*, 13(26), 33–48.
- Pulido-Ortiz, F. E. (2020). Constitución y bloque constitucional. *Revista de Derecho Político*, 1(108), 337. <https://doi.org/10.5944/rdp.108.2020.28009>
- Roberto Barroso, L. (2019). Countermajoritarian, representative, and enlightened: The roles of constitutional courts in democracies†. *American Journal of Comparative Law*, 67(1), 109–143. <https://doi.org/10.1093/ajcl/avz009>
- Rodríguez Ortégón, D., & León Molina, J. E. (2015). La lógica de la función judicial: análisis en marco de la justicia constitucional. *Novum Jus*, 9(2), 95–110. <https://doi.org/10.14718/novumjus.2015.9.2.4>
- Roosevelt, K., & Garnett, R. (2006). Judicial Activism and Its Critics. *University of Pennsylvania Law Review*, 155(06–36), 112.
- Sánchez Vallejo, J. (2015). Entre la recepción y la omisión de una obligación internacional: el control de convencionalidad en el Consejo de Estado. *Academia&Derecho*, 6(11), 183–226. Retrieved from <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/derecho/article/view/90/84>
- Streck, L. L. (2014). Poder Judicial Y Constitucionalismo Democrático: La Necesidad De Una Teoría De La Decisión Judicial Para Preservar La Autonomía Del Derecho. *Estudios Constitucionales*, 12(2), 29–54. <https://doi.org/10.4067/s0718-52002014000200003>
- Sullivan, S. M. (2002). Changing the premise of international legal remedies: the unfounded adoption of assurances and guarantees of non-repetition. *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 7, 265.
- Sunstein, C. R., Fisher, T., Fletcher, G., Frickey, P., Gordon, W., Greenawalt, K., ... Henry, P. (1987). Lochner ' s Legacy. *Columbia Law Review*, 873(87.873), 873–919.
- Svantesson, D. . (2011). A CALL FOR JUDICIAL ACTIVISM Rapid technological

developments and slow legal developments. *Alternative Law Journal*, 36(1), 33–35.

<https://doi.org/10.16194/j.cnki.31-1059/g4.2011.07.016>

Terpan, F., & Saurugger, S. (2019). Assessing judicial activism of the CJEU the case of the court's defence procurement rulings. *Journal of European Integration*, 41(4), 543–561.

<https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1537268>

Torres, L. F. (2013). El Activismo Judicial en la era Neoconstitucional Judicial Activism in the neoconstitutional era. *Juris Dicto*, 15, 65–80. Retrieved from

[https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo\\_de\\_contenidos/Documents/IurisDictio\\_15/iurisdiction\\_015\\_004.pdf](https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_15/iurisdiction_015_004.pdf)

Zarbiyev, F. (2012). Judicial activism in international law-A conceptual framework for analysis.

*Journal of International Dispute Settlement*, 3(2), 247–278.

<https://doi.org/10.1093/jnlids/ids005>

## **Jurisprudencia**

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 47860 del 3 de octubre de 2019. C.P Martha Nubia Velásquez.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 45849 del 28 de agosto de 2019. C.P María Adriana Marín.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 48202 del 6 de junio de 2019. C.P Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 49878 del 4 de marzo de 2019. C.P Ramiro Pazos Guerrero

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 56451 del 30 de agosto de 2018. C.P  
Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 40251 del 30 de agosto de 2018. C.P  
Stella Conto Díaz del Castillo

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 53989 del 30 de agosto de 2018. C.P  
Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 21638A del 30 de agosto de 2018.  
C.P Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A. Sentencia 2018-01306-00(AC) del 7 de junio  
de 2018. C.P Gabriel Valvuela Hernández

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia 38106 del 15 de mayo de 2018. C.P  
Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 44030 del 10 de mayo de 2018. C.P  
Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia 33948 del 7 de mayo de 2018. C.P  
Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 54718 del 4 de mayo de 2018. C.P  
Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 49416 del 12 de octubre de 2017. C.P  
Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 39425 del 29 de noviembre de 2017.  
C.P Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 44065A del 17 de septiembre de 2017. C.P Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 43770 del 7 de septiembre de 2017. C.P Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 44030 del 31 de agosto de 2017. C.P Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 41511 del 11 de mayo 2017. C.P Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 410683 del 30 de agosto de 2017 2017. C.P Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 42041 del 17 de agosto de 2017 2017. C.P Marta Nubia Velásquez Rico.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Subsección A. Sentencia 42693 del 12 de junio de 2017. C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 41226 del 12 de junio de 2017. C.P Marta Nubia Velásquez Rico.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 49358 del 24 de mayo de 2017. C.P Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 39174 del 2 de mayo de 2017. C.P Stella Conto Díaz del Castillo

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 38441 del 30 de abril 2017. C.P Danilo Rojas Betancourth

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 48216 del 23 de marzo de 2017. C.P

Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia 31636 del 5 de diciembre de 2016.

C.P Stella Conto Díaz del Castillo

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 41134 del 23 de diciembre de 2016.

C.P Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia 56282 del 10 de noviembre de 2016.

C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 34448 del 24 de octubre de 2016.

C.P Martha Nubia Velásquez Rico

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 35029 del 14 de julio de 2016. C.P

Hernan Andrade Rincón.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 47924 del 13 de abril de 2016. C.P

Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia 49798 del 25 de febrero de 2016. C.P

Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia 52892 del 7 de septiembre de 2015.

C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia

32988 del 28 de agosto de 2014. C.P Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 35141 del 28 de mayo de 2015. C.P

Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 33142A del 13 de mayo de 2015. C.P

Hernan Andrade Rincón.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 32996 del 18 de marzo de 2015. C.P

Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección b. Sentencia 37310 del 5 de marzo de 2015. C.P

Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 34448 del 24 de octubre de 2016.

C.P Martha Nubia Velásquez Rico

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 29033 del 9 de octubre de 2014. C.P

Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 26029 del 26 de junio de 2014 C.P

Ramiro Rojas Betancourth

Consejo de Estado. Sala de lo Contencios Administrativo. Sección Tercera Subsección B Sentencia

28075 del 30 de abril de 2014. C.P Danilo Rojas Betancourt.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 29146 del 27 de marzo de 2014. C.P

Stella Conto Díaz del Castillo

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección A. Sentencia 28224 del 12 de marzo de 2014. C.P

Hernan Andrade Rincón.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 28580 del 12 de diciembre de 2013

C.P Stella Conto Díaz del Castillo

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 22076 del 30 de octubre de 2013 C.P

Ramiro Rojas Betancourth

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 30620 del 16 de octubre de 2013. C.P

Ramiro Rojas Betancourth

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 19886 del 27 de septiembre de 2013. C.P Danilo

Rojas Betancourth.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 19939 del 27 de septiembre de 2013. C.P Stella

Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección C. Sentencia 25180 del 13 de junio de 2013 C.P

Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 25786 del 3 de mayo de 2013 C.P

Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 26303 del 28 de febrero de 2013. C.P

Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 20145 del 21 de febrero de 2011 C.P

Mauricio Fajardo Gómez

Consejo de Estado. Sección Tercera Subsección B. Sentencia 20046 del 14 de abril de 2011 C.P

Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 21377 del

29 de octubre de 2012. C.P Danilo Rojas Betancourt.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 18960 del 14 de abril de 2010. C.P Enrique Gil

Botero.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 16996 del 20 de febrero de 2008 . C.P Enrique Gil

Botero

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 30340 del 28 de enero de 2009 . C.P Enrique Gil Botero

Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 18436 del 20 de febrero de 2008 . C.P Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia 29273 del 19 de octubre de 2007. C. P. Enrique Gil Botero.

Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.