REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
SENTENCIA T-072 de 2022

Ref.: Expediente T-8.360.130

Acción de tutela interpuesta por María Juveli Gutiérrez y otros en contra del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda

Magistrada sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., primero (1°) de marzo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. *Recuento de los hechos*. En diciembre de 1989, Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal prestaban sus servicios como «agentes del cuerpo profesional en las especialidades de vigilancia y carabineros, respectivamente»[1], en la Estación de Policía del Municipio de Mistrató, bajo el mando del Sargento Segundo (SS) Jesús Antonio Cárdenas Marroquín. El 30 de diciembre de 1989, el comandante del Tercer Distrito de Policía de Risaralda, ubicado en el municipio de Belén de Umbría, se comunicó con la Estación de Policía de Mistrató, Risaralda, y solicitó al comandante de la estación que verificara la información que había recibido sobre un posible retén que estaban efectuando miembros del Ejército de Liberación Popular (EPL) en la vereda Mampay[2].

---

[1] Cdno. 1 del expediente del proceso de reparación directa, fl. 290 (reverso). Desde el 1° de octubre de 1982, Ovidio Hurtado Gutiérrez fue nombrado «agente del cuerpo profesional en la especialidad de vigilancia», por medio de la Resolución 5554 de 13 de octubre de 1982 y tomó posesión el día 22 de octubre de 1982. Cdno. 1-1, fls. 149 a 153. A su vez, desde el 1° de febrero de 1985, Luis Antonio Cárdenas Sabogal fue nombrado como «agente del cuerpo profesional en la especialidad de Carabineros», mediante la Resolución 080 de 15 de enero de 1985 y tomó posesión de este cargo el 1° de febrero de 1985. Cdno. 1-1, fls. 81 a 85.

[2] De acuerdo con el informe de 31 de diciembre de 1989 número 0743, el comandante de la Estación de Policía de Mistrató informó que «el día de ayer, a eso de las 15:00 horas ordenó el Comandante del Tercer Distrito, o sea mi teniente Mediana, que le hiciera una llamada telefónica a Belén y me dijo que mandara a constatar con dos agentes una información sobre un retén que estaba realizando la guerrilla en la vereda Mampay». Cdno. 2, fl. 89. Asimismo, en la diligencia de ratificación y ampliación de informe, de 11 de enero de 1990, el entonces comandante de la Estación de Policía de Mistrató señaló que el 30 de diciembre de 1989, el comandante del Tercer Distrito «[le] dijo que si era cierto que la guerrilla estaba haciendo un retén en el sitio Mampay, yo le dije que todavía no sabía bien la información, pero que si quería la mandaba a constatar con do agentes y él [le] dijo que sí, que los enviara y que cuando regresara le comunicara». Cdno. 2, fl. 92. Sin embargo, por medio del

2. En consecuencia, el comandante de la Estación de Policía encargó a los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal (en adelante, los agentes) que verificaran la información sobre el presunto retén guerrillero. Para tal fin, les ordenó fueran de civil, en vehículo particular y «que no fuera[n] hasta el sitio exacto sino hasta un kilómetro antes de donde se presumía estaban [los guerrilleros] y que los agentes pudieran observarlos y se volvieran»[3]. Los agentes partieron a la misión junto con sus armas cortas de dotación[4] y, al parecer, el agente Luis Antonio Cárdenas Sabogal portaba su carné de identificación policial[5].

3. Posteriormente, el propietario de la moto en la que los agentes fueron a cumplir con la misión de inteligencia informó al comandante de la Estación de Policía que los agentes «fueron secuestrados por la guerrilla en el sitio de Nacederos y llevados al sitio del basurero vereda Costa Rica»[6]. El comandante del Tercer Distrito señaló que el secuestro fue perpetrado por «miembros del Ejército de Liberación Popular (EPL), quienes desplazaron el retén que tenían en Mampay hasta el sitio de Nacederos y, al llegar los agentes al mismo, fueron inmovilizados y reconocidos ya que portaban el armamento de dotación oficial y uno de ellos el carnet de identificación policial»[7]. Asimismo, señaló que «por información de los campesinos de la zona, los agentes [fueron] vistos con vida hasta el día 070190, aunque golpeados y maltratados»[8]. Por último, el comandante del Tercer Distrito sostuvo que «el secuestro de los agentes se debió a la negligencia, falta de coordinación y falta de capacidad profesional tanto del Sargento Comandante de la Estación como de los agentes, ya que a nadie se le ocurre salir a constatar una información de esta magnitud con armamento y carnet de identificación policial»[9].

---

oficio No. 013/RDBUM de 10 de enero de 1990, el ST Javier Medina Becerra, entonces comandante del Tercer Distrito de la Policía, informó al comandante encargado del Departamento de Policía que el 30 de diciembre de 1989, reportó al comandante de la Estación de Policía de Mistrató que había recibido información de un retén en el sitio denominado Mampay. Así, afirmó que, telefónicamente, le «manifest[ó] sobre la presencia de dichos individuos y que constatara inmediatamente dicha información sobre la presencia de dichos individuos y que constatara con personal civil y con los conductores de los vehículos que venían de San Antonio hacia Mistrató». Cdno. 2, fl. 119.

[3] Cdno. 2, fl. 92. Los agentes fueron en una moto particular, propiedad de uno de los residentes del municipio. Al respecto, el comandante de la Estación de Policía indicó que los agentes «consiguieron la moto prestada y se fueron haciendo la anotación en el libro de Guardia». Fl. 92.

[4] En cuanto al porte de las armas de dotación, el comandante de la Estación de Policía explicó que «los agentes no pueden cargar armamento largo menos de siete agentes, entonces, se les da armamento corto, para que vayan a comer y a prestar servicios cuando no van sino dos agentes». También, señaló que cuando envió a los agentes Hurtado y Cárdenas a verificar la información del retén, «habían reclamado antes el revólver». Asimismo, indicó que «cuando se envía a un agente a constatar una información, los agentes reclaman inmediatamente el revólver, porque dicen que esa es la seguridad de ellos y si no les a uno armamento no van al lugar o [a] investigar la información que les da uno y, además, es propio de uno como policía llevar consigo un arma ya que no se sabía con exactitud si era la guerrilla o delincuentes comunes o si era una falsa información». Cdno. 2, fls. 92 a 93.

[5] La esposa del agente Ovidio Hurtado Gutiérrez devolvió la placa de identificación policial, porque él la había dejado en la casa cuando fue a cambiarse el uniforme. Sin embargo, la esposa del agente Luis Antonio Cárdenas Sabogal no devolvió la placa de identificación policial, por lo que es muy posible que el agente la portara en el momento en que ocurrieron los hechos. *Cfr*. Ib. Fl. 94. Cdno. 1-1, fl. 298 (reverso), correspondiente a la sentencia de primera instancia dentro del proceso de reparación directa.

[6] Ib. Fl. 89.

[7] Ib. Fl. 120. Oficio No. 013/RDBUM de 10 de enero de 1990.

[8] Ib.

[9] Ib.

4. En atención al referido informe del comandante del Tercer Distrito, por medio de auto de 12 de enero de 1990, el entonces comandante del Departamento de Policía de Risaralda ordenó «adelantar la respectiva investigación» y nombró a los oficiales que fungirían como instructor y secretario de esta[10]. En el marco de dicha investigación, los comandantes del Tercer Distrito y de la Estación de Policía ratificaron sus informes iniciales y ampliaron sus declaraciones[11]. El comandante del Tercer Distrito, Subintendente (ST) Javier Median Becerra, manifestó que ratificaba «todas y cada una de [las] partes» del informe que rindió el 10 de enero de 1990[12]. Ante la pregunta de si tenía algo más que agregar, corregir o enmendar, contestó que «no [tenía] más que decir»[13].

5. Por su parte, entre otros aspectos, el entonces comandante de la Estación de Policía, S.S. Antonio Cárdenas Marroquín explicó que, el 30 de diciembre de 1989, recibió un mensaje para que se comunicara telefónicamente con el entonces comandante del Tercer Distrito, quien le preguntó «si era cierto que la guerrilla estaba haciendo un retén en el sitio de Mampay»[14]. El S.S. Cárdenas Marroquín respondió que «no sabía bien la información, pero que si quería la mandaba constatar con dos agentes»[15], a lo que el comandante del distrito le respondió «que sí, que los enviara y que cuando regresara le comunicara»[16].

6. De igual forma, en el marco de la investigación adelantada por la Policía Nacional, se llevó a cabo, entre otras actuaciones, la «inspección ocular […] a los libros de: control de armamento y libro de población»[17], así como del «libro de minuta de guardia» de la Estación de Policía de Mistrató[18]. De acuerdo con la inspección, en este último libro se dejó constancia de que el 30 de diciembre de 1989, *(i)* a las 17:30 horas, los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal salieron «hacia la vereda Mampay […] [a] fin de ejercer inteligencia [por] presencia [de] subversivos salen en traje de civil con armamento corto por orden Comandante Distrito»; *(ii)* a las 18:15 horas, se registró la información recibida sobre el secuestro de los agentes y, *(iii)* a las 20:40 horas «[se] reportó J-2 con el fin de dar instrucción y recordarles a los [comandantes] de las estaciones que siempre que ocurre este tipo de casos o informaciones debe comunicarse con sus superiores antes de proceder»[19].

7. Mediante el concepto rendido por el agente investigador[20], la investigación culminó el 26 de febrero de 1990, lo cual fue ratificado por el comandante del Departamento de Policía de Risaralda[21].

---

[10] Ib. Fl. 121.
[11] Cdno. 2, fl. 126 y fls. 91 a 95, respectivamente.
[12] Cdno. 2, fl. 126. La diligencia de ratificación y ampliación se llevó a cabo el 20 de enero de 1990.
[13] Ib.
[14] Cdno. 2, fl. 92. La diligencia de ratificación y ampliación se llevó a cabo el 11 de enero de 1990.
[15] Ib.
[16] Ib.
[17] Ib. Fl. 98. La inspección se llevó a cabo el 11 de enero de 1990.
[18] Ib. Fl. 146.
[19] Ib. Fl. 96.
[20] Ib. Fls. 158 a 162.
[21] Ib. Fls. 163 a 166.

8. Mediante Resolución 3667 de 19 de abril de 1990, la Policía Nacional declaró «provisionalmente desparecidos a los agentes Cárdenas Sabogal Luis Antonio y Hurtado Gutiérrez Ovidio», desde el 30 de diciembre de 1989[22]. Luego, por medio de la Resolución 135 de 1992, la Policía Nacional resolvió, *(i)* con fecha de 30 de diciembre de 1989, dar de baja «por presunción de muerte a los agentes Cárdenas Sabogal Luis Antonio […] y Hurtado Gutiérrez Ovidio» y *(ii)* disponer que «los beneficiarios de los agentes continuar[ían], por el término de tres (3) meses, percibiendo de la respectiva pagaduría los haberes devengados en la fecha que se da de baja por presunción de muerte»[23].

9. El Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, mediante Resolución 0322 de 25 de enero de 1993, resolvieron reconocer a favor Luz Marina Ramírez González y de la entonces menor de edad Andrea Melissa Cárdenas Ramírez, esposa e hija de Luis Antonio Cárdenas Sabogal, indemnización por muerte y auxilio de cesantía[24]. Por medio de la Resolución 4059 de 31 de mayo de 1993, la Policía Nacional reajustó la indemnización por muerte y cesantía definitiva, «por cambio de calificación» y reconoció «pensión por muerte» a los beneficiarios del agente Cárdenas Sabogal[25]. De igual forma, por la Resolución 6001 del 4 de agosto de 1993, la Policía Nacional reconoció a favor de los beneficiarios del agente Ovidio Hurtado Gutiérrez pensión por muerte, indemnización y cesantía[26].

10. *Ascensos póstumos y hallazgos de los cuerpos de los agentes*. Mediante la Resolución 369 de 26 de enero de 1993, la Policía Nacional ascendió, de forma póstuma, al grado de Cabo Segundo a los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal, «con fecha [de] 30 de diciembre de 1991 y para efectos prestacionales»[27]. El 20 de abril de 2012, la Subunidad de apoyo a la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz entregó los restos óseos de los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal a sus esposas, María Juveli Gutiérrez[28] y Luz Marina Ramírez[29], respectivamente. Esto, luego de que el Grupo de Identificación Especializada del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) efectuara la «tipificación molecular y posterior cotejo de perfiles genéticos» para identificar los restos óseos hallados[30].

11. *Demanda de reparación directa*. El 20 de junio de 2013, mediante apoderado judicial, los familiares de Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal presentaron demanda de reparación directa en contra de la

[22] Cdno. 2, fl. 101. Mediante la misma resolución, también dispuso que, «de conformidad con lo establecido en el artículo 134 del Decreto 97, los beneficiarios de los agentes desaparecidos continuarán devengando los haberes de actividad en la respectiva pagaduría por el término de dos (2) años, a partir del 30 de diciembre de 1989, fecha de su desaparición.
[23] Cdno. 1, fl. 162.
[24] Ib. Fl. 164.
[25] Ib. Fls. 170 a 172.
[26] Cdno. 1, fl. 166 a 169. Los beneficiarios de estas prestaciones fueron: María Juveli Gutiérrez Giraldo, Germán Adolfo Hurtado Gutiérrez y Ángela María Hurtado Gutiérrez. No obstante, dejó en suspenso el reconocimiento en favor de Paula Andrea Hurtado Gutiérrez, «presunta hija extramatrimonial del causante».
[27] Ib. Fl. 165.
[28] Cdno. 2, fl. 23.
[29] Ib. Fl. 34.
[30] Ib. Fls. 23 y 34.

Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional con el fin de que se declarara su responsabilidad por «la desaparición forzada y muerte de los agentes»[31]. Señalaron que el 30 de diciembre de 1989 los agentes fueron secuestrados por un grupo subversivo, porque «fueron obligados por sus superiores a dirigirse completamente solos, en motocicleta, con sus armas de dotación oficial, sin suministrarles apoyo, coordinación o soporte de personal del ejército nacional y sin realizar labor de inteligencia previo (sic) que permitiera garantizar plena seguridad a ambos en una zona alterada notoriamente en su orden público para aquella época»[32]. También indicó que el 20 de abril de 2012, los «despojos mortales» de los agentes fueron entregados «a sus seres queridos»[33].

12. Como consecuencia de la alegada responsabilidad estatal, los demandantes solicitaron «la reparación de los daños y perjuicios ocasionados». En concreto, solicitaron el pago de 400 S.M.M.L.V. a cada uno de los demandantes[34], 200 por perjuicios morales y 200 por perjuicios a la vida en relación. Asimismo, la indemnización de perjuicios materiales en su modalidad de lucro cesante, tanto del periodo «vencido o consolidado» como del periodo «futuro o anticipado»[35].

13. Los demandantes también sostuvieron que los referidos daños y perjuicios que sufrieron son imputables a la Policía Nacional tanto por riesgo excepcional como por falla en el servicio[36]. Lo primero, debido al «incremento injustificado y desmedido del riesgo al que fueron expuestos los agentes […] por haber sido enviados a verificar y confrontar la existencia de un retén guerrillero realizado por más de ochenta subversivos, en una zona rural considerada como de orden público […], solos en vehículo (moto) particular y aperados de sus armas de dotación oficial»[37]. Lo segundo, por la «ausencia absoluta de planeación previa a la ejecución de las órdenes impartidas por sus superiores, al no haberse realizado labores de inteligencia mínimas que hubiesen permitido adoptar medidas de seguridad para el operativo dispuesto […], por no coordinar el apoyo del ejército nacional ni de otros integrantes de la misma policía, por no atender los instructivos, reglamentos y manuales de seguridad que para estos casos la misma institución ha diseñado en aras de proteger la integridad y la vida de sus hombres»[38].

---

[31] Cdno. 1, fl. 26. Familiares de Ovidio Hurtado Gutiérrez: María Juveli Gutiérrez Giraldo, esposa; Ángela María Hurtado Gutiérrez, Germán Adolfo Hurtado Gutiérrez, Paula Andrea Hurtado Restrepo, hijos; Jairo de Jesús Gutiérrez, Julián Andrés Montoya Gutiérrez, Darío Hurtado Gutiérrez, Gustavo Adolfo Montoya Gutiérrez, Mauricio Montoya Gutiérrez, hermanos, y Stefany Valderrama Hurtado, nieta. Familiares de Luis Antonio Cárdenas Sabogal: Luz Marina Ramírez González, esposa; Andrea Melissa Cárdenas Ramírez, hija; Luis Antonio Cárdenas Vanegas, padre; Blanca Ruth Cárdenas Ramírez, hermana, y Rigoberto Cárdenas Ramírez, hermano.
[32] Ib.
[33] Ib.
[34] Debido a que el padre del agente Ovidio Hurtado Gutiérrez, el señor Ovidio Hurtado Hernández, y la madre del agente Luis Antonio Cárdenas Sabogal, la señora María del Carmen Ramírez de Cárdenas, también fallecieron, los demandantes solicitaron que la indemnización correspondiente por sus perjuicios morales sea pagada a «la sucesión sin discriminar ni individualizar reconocimientos». Ib. Fls. 28 y 30.
[35] Ib. Fl. 36. Así: para María Juveli Gutiérrez Giraldo $260.000.000, para Ángela María Hurtado Gutiérrez $150.000.000, para Paula Andrea Hurtado Restrepo $100.000.000, para Luz Marina Ramírez González $240.000.000 y para Andrea Melissa Cárdenas Ramírez $130.000.000.
[36] *Cfr*. Ib. Fl. 60.
[37] Ib. Fl. 60.
[38] Ib. Fls. 60 a 61.

14. En este sentido, los demandantes afirmaron que el «ST Javier Median Becerra se comunicó con el comandante de la estación de policía de Mistrató (Rda.), el SS Jesús Antonio Cárdenas Marroquín, y le ordenó disponer y enviar personal de esa unidad para verificar directamente la realización del retén guerrillero»[39]. En su criterio, esta situación desconoció «todos los preceptos de planeación, ejecución, inteligencia y seguridad diseñados por la institución para conservar la vida e integridad de sus integrantes […], para no exponer a los uniformados a un riesgo excesivo, elevado, ilegítimo y superior al que por el simple hecho de operar en una zona de orden público tenían»[40].

15. De igual forma, sostuvieron que, «[e]n cumplimiento de la instrucción y mandato de su superior, el SS Jesús Antonio Cárdenas Marroquín […] eligió a los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal como ejecutores de la operación»[41]. Pero, «pese al conocimiento que tenía de la peligrosidad y grave alteración del orden público que se vivía [en la] zona», ordenó a los agentes desplazarse «acompañados de sus armas de dotación oficial y en vehículo privado que debían conseguir», hacia «el sitio donde se tenía información […] [de] la realización de un retén ilegal»[42]. Lo anterior, «sin preocuparse por realizar labores previas de inteligencia, indagación o rastreo del ilícito denunciado, sin requerir apoyo de ninguna (sic) otro cuerpo armado (Ejército Nacional, D.A.S.) o de los puestos de control cercanos de la misma policía»[43].

16. Los demandantes indicaron que, «[a] partir del 30 de diciembre de 1989, la suerte de los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal fue absolutamente desconocida e incierta. Ni la institución, ni sus familiares tuvieron conocimiento concreto y específico del paradero, sitio o lugar de detención, de las condiciones en las que se encontraban físicamente»[44]. Hasta que, el 20 de abril de 2012, «la Subunidad de Apoyo a la Unidad de Fiscalías para la Justicia y la Paz de la Fiscalía General de la Nación […] notificó a María Juveli Gutiérrez Giraldo del fallecimiento de su cónyuge Ovidio Hurtado Gutiérrez y a Luz Marina Ramírez González del deceso de su cónyuge Antonio Cárdenas Sabogal»[45].

17. *Auto de admisión de la demanda*. Por medio de auto de 13 de agosto de 2013, la Juez Segunda Administrativa Oral de Pereira admitió la demanda de reparación directa, por cuanto concluyó que respetaba el término de caducidad

[39] Ib. Fls. 63 a 64. Esta afirmación fue reiterada en el escrito de demanda, al afirmar que el entonces comandante del Tercer Distrito de la Policía «expresamente le ordenó [al comandante de la Estación de Policía de Mistrató] enviar a dos agentes de la estación bajo su mando a verificar la existencia de un retén ilegal efectuado por guerrilleros em la vereda Mampay». Fl. 71.
[40] Ib. Fl. 63.
[41] Ib. Fl. 64.
[42] Ib.
[43] Ib.
[44] Ib. Fl. 76.
[45] Ib. Ese mismo día, «les fueron entregados los restos óseos de sus parejas, se les conminó a informar el sitio en el que los inhumarían y se les ilustró sobre todo el procedimiento que debieron desplegar miembros del Cuerpo Técnico de Investigaciones (C.T.I.) de Medellín, Manizales y Pereira para lograr la identificación plena de los cadáveres de los agentes de policía desaparecidos, para lograr su reconocimiento definitivo, concreto y la inscripción formal del deceso de cada uno de ellos».

de este tipo de acciones y reunía los requisitos «de los artículos 12 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo»[46]. En cuanto a lo primero, sostuvo que «la fecha a tener en cuenta para determinar la caducidad de la acción es el 20 de abril de 2012, día en el cual se tuvo conocimiento del paradero de los […] [agentes], desparecidos en jurisdicción del Municipio de Mistrató», debido a que «los demandantes buscan el resarcimiento de perjuicios […] [causados] con la desaparición a que fueron sometidos los agentes de policía»[47]. Respecto de lo segundo, señaló que los poderes y sus anexos cumplían con los requisitos exigidos por la ley.

18. *Contestación de la demanda por parte de la Policía Nacional*. Por medio de escrito de 16 de enero de 2014, la Policía Nacional contestó la demanda de reparación directa presentada en su contra y se opuso a las pretensiones formuladas en la demanda[48]. En particular, señaló que «las circunstancias en las cuales se vieron involucrados los señores agentes Cárdenas Sabogal y Hurtado Gutiérrez no fue consecuencia de una falla en el servicio, [sino que] fueron propias del servicio, de las que hacen parte del riesgo de la profesión de policía, motivo por el cual la Policía Nacional efectuó la correspondiente indemnización "a forfait"»[49].

19. Finalmente, propuso como excepción la caducidad de la acción y la culpa exclusiva y determinante de un tercero. Lo primero, porque «a los señores agentes […] se les declaró la muerte presunta mediante resolución del año 1991 (sic) y solo hasta el año 2012 acuden a la jurisdicción Contencioso Administrativa»[50]. Afirmó que, aunque los demandantes sostuvieron los agentes fueron víctimas de la desaparición forzada, no demostraron «el daño continúo generado por la Policía Nacional»[51]. En cuanto a la culpa exclusiva y determinante de un tercero, sostuvo que «el hecho ocurrido el 30 de diciembre de 1989 fue causado por un grupo subversivo del Ejército Popular de Liberación»[52].

20. *Audiencia inicial*. El 25 de marzo de 2014, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. En el curso de esta audiencia, la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Risaralda desestimó la caducidad alegada por la parte demandada, por cuanto *(i)* la declaración administrativa de desaparecimiento es diferente a la declaración judicial de muerte presunta y *(ii)* «se demanda con fundamento en desaparición forzada, [por tanto] la oportunidad de la demanda se encuentra contemplada en los términos del inciso segundo del literal l del numeral 2 del artículo 164 del

[46] Cdno. 1, fl. 118 (reverso).
[47] Ib. Al respecto, la Juez explicó que «el punible de desaparición forzada se caracteriza por ser un delito de ejecución permanente y continuada, la cual, dadas las circunstancias del mismo, se extiende em el tiempo hasta tanto se libere a la persona que se encuentra retenida o se tenga conocimiento del lugar em donde se encuentra» (Fl. 117 reverso). Así, en estos caso, «la caducidad para la pretensión de reparación directa es de dos años, la cual comienza a contarse desde el momento em que aparezca la víctima o desde la ejecutoria de la sentencia en proceso penal» (Fl. 118 reverso).
[48] Ib. Fl. 129.
[49] Ib. Fl. 131.
[50] Ib.
[51] Ib. Fl. 129.
[52] Ib.

C.P.A.C.A»[53]. Debido a que ninguna de las partes recurrió esta decisión, quedó debidamente ejecutoriada el día de la audiencia. De igual forma, la Juez fijó el litigio y decretó pruebas. La audiencia de pruebas se celebró el 22 de mayo de 2014[54].

21. *Sentencia de primera instancia del proceso de reparación directa*. Mediante sentencia de 26 de febrero de 2016, la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Pereira negó las pretensiones de la demanda de reparación directa promovida por los familiares de Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal y declaró el pago de costas a cargo de la parte demandante. La Juez constató la causación del daño antijurídico, pero concluyó que «no se encuentran configurados los elementos constitutivos de la responsabilidad extracontractual de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, por cuanto no se ha demostrado que el secuestro y muerte de los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal, a manos de un grupo subversivo el 30/12/1989, haya sido consecuencia de una falla del servicio o de un incremento del riesgo propio que asumieron los agentes al ingresar a la institución»[55].

22. La Juez de primera instancia afirmó que el daño se concretó «con el secuestro y posterior deceso de Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal, ocurrido mientras se encontraban en servicio como agentes de la Policía Nacional y se predica frente a quienes obran como demandantes en el proceso»[56]. De un lado, está acreditado que los agentes murieron «en algún momento después de las 17:30 de 30/12/1989, en zona rural del municipio de Mistrató, tras haber sido secuestrados por integrantes de grupos armados al margen de la ley»[57]. De otro lado, «se encuentra probado que los causantes y víctimas directas tenían parentesco de consanguinidad o vínculo matrimonial […] con los demandantes»[58].

23. Por el contrario, la Juez concluyó que no era posible imputar el referido daño a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, porque «ninguna de las piezas probatorias obrantes en el proceso apunta a acreditar la falla en el servicio ni a un incremento del riesgo, razón por la cual no se configuran los presupuestos para declarar la responsabilidad de la demandada»[59]. En cuanto a la alegada existencia de falla en el servicio[60], señaló que «la planeación de las actuaciones ciertamente impone el análisis de los riesgos y cálculo de medios a utilizar, pero también la actuación preventiva y consecuente por parte del personal, el acatamiento de las órdenes y el cumplimiento de deberes especiales

[53] Ib. Fl. 178 (reverso).
[54] Cdno. 1-1, fls. 200 a
[55] Sentencia de 26 de febrero de 2016 del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pereira, pág.19. Cdno. 1-1, fl. 299.
[56] Ib. Pág. 12. Cdno. 1-1, fl. 295 (reverso).
[57] Ib.
[58] Ib. Pág. 13. Cdno. 1-1, fl. 296.
[59] Ib. Pág. 19. Cdno. 1-1, fl. 299.
[60] Ib. La Juez expuso que los demandantes alegaron la existencia falla del servicio por la «ausencia absoluta de planeación previa a la ejecución de las órdenes impartidas, al no haberse realizado labores de inteligencia mínimas que hubieran permitido adoptar medidas de seguridad para el operativo dispuesto, al no coordinar el apoyo, al no atender instructivos, reglamentos y manuales de seguridad para proteger la integridad y la vida de sus hombres». Pág. 16. Cdno. 1-1, fl. 297 (reverso).

en las zonas de alto riesgo»[61]. Sin embargo, advirtió que, los demandantes no indicaron «cuáles eran las medidas que la demandada debía adoptar para prever y evitar la interceptación, ni se probó que estas se hubieran dejado de emplear»[62].

24. En efecto, concluyó que, en el caso *sub judice*, «las pruebas resultan insuficientes para acreditar la omisión imputada en la demanda, por la supuesta falta de planeación, logística y entrega de elementos»[63]. En este sentido, sostuvo que «[n]o existe prueba tendiente a demostrar errores tácticos, más que los imputables a los agentes», a saber: *(i)* negarse «dejar sus armas cortas de dotación»[64] y *(ii)* portar placa y carné de identificación policial[65]. No obstante, aclaró que «tampoco se sabe si [los errores tácticos atribuibles a los agentes] han sido determinantes o no en los hechos dañosos»[66], por cuanto «se desconoce cómo fueron interceptados, identificados y retenidos»[67].

25. De igual forma, la Juez concluyó que, en el presente asunto, los agentes no fueron expuestos a un riesgo excepcional. Esto, porque los agentes «no eran novatos en el desarrollo de sus actividades policiales en zonas de orden público, pues durante varios años habían recibido la prima correspondiente por laborar en lugares peligrosos» y, «precisamente, en las áreas o zonas de orden público es donde más se requiere la actuación de los agentes de policía para proteger la vida e integridad de los ciudadanos»[68]. Así, «el secuestro y muerte de los agentes, por parte de miembros de un grupo subversivo» constituyen «riesgos propios de la actividad que asumieron como agentes de la policía para la cual recibieron entrenamiento» y, además, «fueron reconocidos a través de la indemnización que por ley está determinada para los daños sufridos con ocasión de la prestación del servicio, dentro del marco de la relación laboral que los vinculaba con la demandada a su beneficiarios, quienes además reciben pensión»[69].

26. *Recurso de apelación*. Los demandantes interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia. Como fundamento, sostuvieron que la Juez de primera instancia ignoró el Oficio No. 013/RDBUM de 10 de enero de 1990, correspondiente al informe elaborado por el ST Javier Medina Becerra, entonces comandante del Tercer Distrito de Policía[70]. En su

[61] Ib. Pág. 17. Cdno. 1-1, fl. 298. Esto con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en particular, la sentencia de la Sección Tercera de 1° de febrero de 2012, rad. 21274.
[62] Ib. Pág. 18. Cdno. 1-1, fl. 298 (reverso).
[63] Ib.
[64] Ib. Pág. 17. Cdno. 1-1, fl. 298.
[65] «Si bien Ovidio Hurtado Gutiérrez actuó en forma precavida y dejó sus documentos de identificación en su casa cuando se fue a cambiar el uniforme (pues su cónyuge devolvió estos elementos), Luis Antonio Cárdenas Sabogal no hizo lo propio y portaba su placa y cané (pues quedó debiéndolos), ambos pudieron confiar en que podrían repeler cualquier agresión con sus armas cortas o que estarían más seguros sin que fueran advertidas y se dirigieron hacia el sitio armados». Ib. Pág. 18. Cdno. 1-1, fl. 298 (reverso).
[66] Ib.
[67] Ib. Al respecto, la Juez señaló que «[t]ampoco se demostró que se hubiere incurrido en errores tácticos pues el único testigo presencial que dio su versión em la investigación administrativa, tan solo da cuenta del momento em que ya estaban los agentes em poder del grupo guerrillero, pero se desconoce cómo fueron interceptados, identificados y retenidos».
[68] Ib.
[69] Ib.
[70] Escrito de apelación, pág. 14. Cdno. 1-1, fl. 316.

criterio, este informe evidencia que «la propia Policía Nacional […] determinó que el nefasto resultado de la operación de inteligencia se produjo por tres causas concurrentes: "negligencia", "falta de coordinación" y "falta de capacidad profesional"», las cuales consideran «constitutivas de una falla en el servicio y […] del incremento del riesgo que aceptaron asumir [los agentes] como miembros de la fuerza pública»[71].

27. Asimismo, señalaron que «no fue el retén de los subversivos el determinante en la ocurrencia de los hechos, [sino] […] la intrepidez de enviar dos personas solas y sin seguridad a verificar la presencia de un retén ilegal»[72]. Por lo que, en su criterio, los agentes «fueron expuest[os] a un riesgo superior al que debían afrontar tanto ellos como cualquiera de sus otros compañeros», porque «fueron enviad[os] a verificar el retén, pero no se les suministró acompañamiento, lo cual no admite justificación dada la peligrosidad de la misión»[73].

28. *Sentencia de segunda instancia del proceso de reparación directa.* Por medio de sentencia de 16 de junio de 2020, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda confirmó la sentencia de primera instancia, emitida por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Risaralda el 26 de febrero de 2016, por la cual negó las pretensiones de los demandantes. El Tribunal Administrativo consideró acreditada la causación de un daño jurídico, «consistente en la muerte de los miembros de la Policía Nacional Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal, ocurridas en ejercicio del servicio», quienes «fueron secuestrados en algún momento el día 30 de diciembre de 1989, en zona rural del Municipio de Mistrató»[74].

29. El Tribunal Administrativo concluyó que el operativo en el que participaron los agentes y que fue ordenado por el comandante de la Estación de Policía de Mistrató, «no fue apresurado, improvisado y sin medir la[s] consecuencias de las actuaciones que se emprenderían»[75]. De manera que los agentes no fueron expuestos a un peligro «grave e inminente»[76]. Por el contrario, constató que «el deceso de los dos agentes ocurrió en desarrollo de una labor propia de la Policía Nacional, esto es, la de ejecutar procedimientos tendientes a detectar y prevenir amenaza[s] y desafíos generados por personas, grupos u organizaciones que atenten contra la vida de las personas y [del] Estado»[77].

30. El tribunal indicó que «[la] apreciación vertida por uno de los comandantes que descalifica la orden dada [por el comandante de la Estación de Policía de Mistrató]» solo es «una apreciación personal [que] no cuenta con

[71] Ib. Págs. 14 a 15. Cdno. 1-1, fls. 316 a 317.
[72] Ib. Pág. 19. Cdno. 1-1, fl. 321.
[73] Ib. Pág. 23. Cdno. 1-1, fl. 235.
[74] Sentencia de 16 de junio de 2020 del Tribunal Administrativo de Risaralda, pág. 20. Cdno. 1-1, fl. 381 (reverso).
[75] Ib. Pág. 30. Cdno. 1-1, fl. 385 (reverso).
[76] Ib.
[77] Ib.

respaldo probatorio en el plenaria (sic), tal como lo indicó el juez de primera instancia»[78]. Por el contrario, el tribunal consideró que las órdenes impartidas por el comandante de la Estación de Policía de Mistrató fueron coherentes a la naturaleza de la «operación de inteligencia», desplegada por los agentes[79]. En efecto, *(i)* «las órdenes fueron claras en la medida [en] que no debía[n] confrontar al grupo de personas integrantes del movimiento insurgente»[80]. Además, *(ii)* se «orden[ó] el porte de armas cortas, en lugar de armas de asalto», *(iii)* «que fueran de civil» y *(iv)* «sin uso de un automotor de la institución»[81]. Así, «la falta de acompañamiento era obvia pues se trataba de una operación no de choque ni confrontación, sino de constatación»[82]. Sin embargo, la operación de inteligencia desplegada tenía riesgos inherentes a este tipo de actividades. Por ejemplo, que «el lugar donde se había ubicado el grupo armado ilegal ya no correspondía a aquel que fuera señalado por el informante, sino a uno más cercano», circunstancias «como las que, en efecto, y desafortunadamente, se dieron»[83].

31. De igual forma, el tribunal afirmó que, «si las órdenes se hubieren dado para hacer frente a un grupo que era de mayor magnitud en unidades y armamento, no le quedaría duda […] [de] que se trataba de un error táctico [haber enviado a solo a los dos agentes], que llevaría a concluir que en ningún momento contaron con la protección suficiente para hacer frente a la amenaza que suponía un "retén ilegal"»[84]. Además, el tribunal contempló «las posibilidades de elección» que tenía el comandante de la Estación de Policía en ese momento. Señaló que «una de ellas era enviar una patrulla completa», pero esta medida hubiera «deja[do] a merced de la delincuencia la comandancia» y «expon[ía] a un riesgo amplio la vida de los integrantes de la misma»[85]. En contraposición, el comandante podría haber «omitido cualquier acción» para enfrentar el retén informado por la ciudadanía, pero ello implicaba «no cumplir con su misión constitucional y legal»[86]. Por último, de haber solicitado «apoyo directo a las unidades militares sin ningún tipo de corroboración [de la información]» hubiera implicado «exponer un despliegue militar sin contar con elementos de juicio claros»[87].

32. El tribunal reiteró las consideraciones de la sentencia de 1° de febrero de 2012 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, relativas a los deberes estatales para la protección del derecho a la vida de los miembros de la fuerza pública en el marco del conflicto armado interno[88]. Al respecto, sostuvo que el Estado tiene la «la obligación de garantizar la creación, la preservación o, siquiera, la existencia de las condiciones necesarias para evitar

---

[78] Ib.
[79] Esta operación de inteligencia tenía por objetivo «comprobar la existencia del denominado "retén ilegal", en aras de entrar a articular un plan para hacerle frente a la situación». Ib.
[80] Ib.
[81] Ib. Pág. 27. Cdno. 1-1, fl. 384.
[82] Ib. Pág. 31. Cdno. 1-1, fl. 386.
[83] Ib.
[84] Ib. Pág. 30. Cdno. 1-1, fl. 385 (reverso).
[85] Ib.
[86] Ib.
[87] Ib.
[88] *Cfr*. Ib. Pág. 17. Cdno. 1-1, fl. 379.

la vulneración del derecho a la vida [de los miembros de la fuerza pública], los cuales, como sujetos no renuncian a los mismos, ni a su tutela»[89].

33. En el caso concreto, el tribunal explicó que «no se adoptaron las medidas necesarias de planeación para llevar a cabo la misión de contraataque, contrainsurgencia o despliegue, pues precisamente para eso se hacía necesario contar con información fidedigna de la presencia del "enemigo"»[90]. En este sentido, explicó que no era posible solucionar el asunto *sub judice* en el mismo sentido en que el Consejo de Estado ha resuelto casos en que miembros de la fuerza pública han sufrido daños con ocasión de operativos de confrontación o, por ejemplo, «por un ataque durante labor de patrullaje por un grupo armado ilegal», debido a que, en aquellas oportunidades se constató que existieron «errores tácticos en la[s] consideraciones de los comandantes para la conformación y despliegue de patrullas, no para labores de inteligencia o verificación»[91].

34. Por lo demás, el tribunal indicó que la Policía Nacional no acreditó «si se había dado algún supuesto de hecho en virtud del cual pudiera entenderse configurada una causal de exoneración, como fuerza mayor, hecho exclusivo de un tercero o culpa exclusiva y determinante de la víctima»[92].

35. *Solicitud de tutela*. El 17 de diciembre de 2020, mediante apoderado judicial, María Juveli Gutiérrez Giraldo, Ángela María Hurtado Gutiérrez, Germán Adolfo Hurtado Gutiérrez, Paula Andrea Hurtado Restrepo, Sthefany Valderrama Hurtado, Orfinely Gutiérrez Pineda, Jairo de Jesús Gutiérrez, Julián Andrés Montoya Gutiérrez, Darío Hurtado Gutiérrez, Gustavo Adolfo Montoya Gutiérrez, Luz Marina Ramírez González, Andrea Melissa Cárdenas Ramírez, Blanca Ruth Cárdenas Ramírez y Rigoberto Cárdenas Ramírez (en adelante, los accionantes) presentaron acción de tutela en contra del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda –Sala Cuarta de Decisión–. Esto, por cuando consideran que, mediante la sentencia de 16 de junio de 2020, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. En particular, señalaron que dicha sentencia incurrió en los defectos fáctico y de desconocimiento del precedente.

36. *Defecto fáctico*. A juicio de los accionantes, se habría configurado defecto fáctico, porque el Tribunal Administrativo de Risaralda no valoró, «bajo los principios de la sana crítica»[93], el «informe rendido por el comandante del Tercer Distrito del municipio de Belén de Umbría ST Javier Medina Becerra», el 10 de enero de 1990 (Oficio No. 013/RDBUM)[94]. En su criterio, este informe es «prueba directa» de la responsabilidad de la Policía Nacional de «la desaparición y muerte de los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio

[89] Ib. Pág. 16. Cdno. 1-1, fl. 378 (reverso).
[90] Ib. Pág. 27. Cdno. 1-1, fl. 384.
[91] Ib. Pág. 28. Cdno. 1-1, fl. 384 (reverso). Referencia a la sentencia de 31 de enero de 2019, rad. 45294 y 51177. *Cfr*. Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C, sentencia de 5 de julio de 2012, rad. 21298.
[92] Ib. Pág. 30. Cdno. 1-1, fl. 386.
[93] Escrito de tutela, pág. 12.
[94] Ib. Pág. 13.

Cárdenas Sabogal»[95]. Al respecto, sostuvieron que dicho informe es «un documento público, cuyo alcance probatorio es incuestionable», debido a que «fue aportado con la demanda [de reparación directa] y, en el escrito de contestación, la Policía Nacional no emitió ningún pronunciamiento al respecto, es decir, aceptó que fue elaborada por uno de sus integrantes y, al no cuestionar su contenido, admitió los detalles, alcances y en especial la opinión o conclusión que plasmó el alto oficial sobre las causas de la retención de los dos miembros de la fuerza pública»[96].

37. Los accionantes afirmaron que el informe en cuestión fue valorado indebidamente por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por cuanto «no existe [en la sentencia cuestionada] un análisis con miras a establecer si el relato allí consignado, guarda coherencia y correspondencia con las realidades fácticas de los demás medios de prueba»[97]. En este sentido, señalaron que no era suficiente que, en la sentencia de 16 de junio de 2020, el tribunal hubiere incluido el informe de 10 de enero de 1990 dentro de la lista del material probatorio recaudado, porque «no se cotejó, no se comparó, no se corroboró ni se confrontó con una sola prueba documental o testimonial para concluir o identificar que la causa del secuestro de los dos agentes presentada por el alto oficial se encontraba huérfana de acreditación»[98]. Además, señalaron que el tribunal «rest[ó] credibilidad a la conclusión del ST Javier Medina Becerra, al calificarla de ser una simple afirmación carente de prueba»[99].

38. De igual forma, los accionantes sostuvieron que el tribunal no valoró el informe de 10 de enero de 1990 en conjunto con otros medios de prueba, en concreto: *(i)* la ratificación del informe por parte del sargento Javier Medina Becerra, entonces comandante del Tercer Distrito del Municipio de Belén de Umbría; *(ii)* la declaración del sargento Jesús Antonio Cárdenas Marroquín, entonces comandante de la Estación de Policía de Mistrató y *(iii)* la diligencia de inspección ocular a la minuta de guardia del 11 de enero de 1990.

39. En su opinión, estas pruebas evidencian que la orden del comandante de distrito fue «verificar "con población civil" la posible alteración del orden en vía rural del Municipio de Mistrató»[100]. Así mismo, que los agentes fallecidos recibieron la orden de trasladarse a verificar la denuncia de retén ilegal con sus armas (cortas) de dotación. Esta situación, en «una zona rural catalogada como de orden público por la presencia de grupos al margen de la ley, en la que

[95] Ib. Pág. 12.
[96] Ib. Pág. 13. Al respecto, hicieron referencia al artículo 257 del Código General del Proceso, según el cual «Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza. || Las declaraciones que hagan los interesados en escritura pública tendrán entre estos y sus causahabientes el alcance probatorio señalado en el artículo 250; respecto de terceros se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica». Asimismo, citaron el auto de 14 de marzo de 2002, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, exp. 19739, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, según el cual: «el documento es público, cuando es otorgado por un funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención, de estos se presume su autenticidad y es plena prueba frente a todos, entre las partes y respecto de terceros. Su fuerza probatoria, incluye al juez quien por principio general no puede poner en duda el contenido del documento, razón por la cual debe declarar plenamente probados los hechos o declaraciones emitidas a través del mismo».
[97] Ib.
[98] Ib.
[99] Ib. Pág. 14.
[100] Ib. Pág. 16.

además se tenía sospecha de la realización de un retén ilegal»[101] permitió «a la subversión […] la individualización e identificación [de los agentes] como miembros de la fuerza pública»[102]. En particular, la diligencia de inspección ocular es relevante, por «la seria advertencia que se realizó a todos los "comandantes" y al personal en general sobre las condiciones extremas de inseguridad imperantes en la zona, pero sobre todo en la obligación de "activar la inteligencia" con la población civil y de "coordinar" con el Ejército»[103].

40. *Desconocimiento del precedente*. Los accionantes alegaron que el Tribunal Administrativo de Risaralda desconoció la sentencia de 1° de febrero de 2012, de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, rad. 21274, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, que consideran «de suma importancia para determinar la responsabilidad que se le imputa a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional por la desaparición y muerte de los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal»[104]. En concreto, a su juicio, el tribunal desconoció el precedente al considerar que en el caso *sub examine* no eran aplicables los deberes de planeación y coordinación, por tratarse de una operación de inteligencia, y no de contraataque o de confrontación[105].

41. Al respecto, indicaron que, mediante la referida sentencia, el Consejo de Estado resolvió un caso similar al actual, puesto que los hechos del caso resuelto en aquella oportunidad ocurrieron el 25 de marzo de 1992, en un lugar con presencia de grupos guerrilleros y tuvo como víctima a un agente de la Policía Nacional, a quien se le había ordenado trasladarse de una estación de policía a otra «en un vehículo particular y sin armamento de dotación»[106]. Durante el traslado, el agente fue interceptado por «miembros de grupos al margen de la ley […] [quienes] […] lo bajaron del automotor y provocaron su muerte con disparos de armas de fuego»[107].

42. Señalaron que, en la sentencia alegada como precedente, el Consejo de Estado consideró que *(i)* el Estado está obligado a «adoptar las medidas de precaución, prevención y contención adecuadas para enfrentar todas las manifestaciones del delito»[108]; *(ii)* la instrucción de la Policía Nacional, en aquella época, era que «aun cuando el desplazamiento el uniformado lo realizara de civil y en vehículo particular, bajo ninguna circunstancia podía efectuarlo con arma de dotación "ya que la remisión con cualquier tipo de armas lo haría fácil presa de la guerrilla en caso de un "retén"»[109]; *(iii)* «la actividad inherente al servicio de policía debe prestarse con estricta aplicación del principio de planeación» y *(iv)* «esta planeación es previa de carácter precautorio»[110].

---

[101] Ib. Pág. 17.
[102] Ib.
[103] Ib. Pág. 19.
[104] Ib. Pág. 24.
[105] *Cfr*. Ib. Pág. 29.
[106] Ib. Pág. 24.
[107] Ib. Pág. 24.
[108] Ib.
[109] Ib. Pág. 25.
[110] Ib.

43. En criterio de los accionantes, el tribunal desconoció el alegado precedente al concluir que «no [se] requería de ningún tipo de planeación, ni era necesario adoptar medidas de precaución o prevención de riesgos para llevarla a cabo»[111]. Afirmaron que esta conclusión está «alejad[a] del sentido común y sobre todo de la postura del máximo órgano de esta jurisdicción [Consejo de Estado], quien claramente en el precedente contempló estos postulados operacionales como obligatorios y de ineludible cumplimiento, aun para actividades que debían ejecutar para aquella época los miembros de la Policía Nacional de menor trascendencia o peligro»[112]. Para ellos, «en el fallo se da a entender que los llamados a asumir con su propia vida el riesgo que encarnaba la operación eran solo los agentes HURTADO GUTIERREZ y CARDENAS SABOGAL, por cuanto fueron los únicos instrumentos idóneos y exclusivos para la "acción rápida y decidida" que, según el Tribunal, tenía que ejecutar la Estación de Policía a la que pertenecían»[113].

44. *Contestación de la Policía Nacional*. Mediante oficio de 20 de enero de 2021, la Policía Nacional solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, porque *(i)* no cumple con el requisito de subsidiariedad, puesto que los accionantes han debido agotar el recurso extraordinario de revisión[114] y *(ii)* no existe «vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes»[115]. Esto último, por cuanto «el secuestro y muerte de los uniformados fue un hecho desafortunado presentado dentro del espectro de las funciones propias de los miembros de la Policía Nacional»[116]. Asimismo, sostuvo que la acción de tutela tampoco procede como mecanismo transitorio, puesto que no se está «ante el acontecimiento de un perjuicio irremediable o de una amenaza inminente e injustificada»[117].

45. *Contestación del Tribunal Administrativo de Risaralda*. Por medio de escrito de 20 de enero de 2021, el magistrado ponente de la sentencia cuestionada, Leonardo Rodríguez Arango, el Tribunal Administrativo de Risaralda solicitó que la acción de tutela «sea declarada improcedente […] o, en su defecto, sea denegado el amparo», porque «la providencia enjuiciada no adolece de vicio alguno que la haga susceptible de ataque por vía del amparo constitucional»[118]. En particular, sostuvo que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, debido a que «los accionantes contaban con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia […] el cual procede cuando se interpone en contra de sentencias proferidas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos»[119]. Además, señaló que el presente

[111] Ib.
[112] Ib.
[113] Ib. Pág. 27.
[114] Contestación de la acción de tutela por parte de la Policía Nacional, pág. 3.
[115] Ib. Pág. 7.
[116] Ib. Pág. 6.
[117] Ib. Pág. 7.
[118] Contestación de la acción de tutela por parte del Tribunal Administrativo de Risaralda, pág. 14.
[119] Ib. Pág. 4. *Cfr*. Artículo 257 del CPACA: «El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011. || Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda de los siguientes montos

asunto cumple con el requisito de la cuantía y se enmarca en el supuesto del artículo 258 de la Ley 1437 de 2011[120].

46. Sin perjuicio de lo anterior, en relación con el alegado defecto fáctico, el tribunal sostuvo que la sentencia cuestionada «devino de un análisis probatorio serio, fundado en la sana crítica, con una carga argumentativa válida y completamente razonable, propias de la autonomía del operador judicial frente a la apreciación de las pruebas»[121]. También explicó que, contrario a lo sostenido por los accionantes, «en ningún momento se llegó a indicar que, si se hubiere enviado una patrulla con un mayor número de miembros […] se hubiere registrado mayor número de víctimas en los hechos»[122]. En su lugar, destacó que en la sentencia se hizo un ejercicio especulativo sobre los otros escenarios posibles, a la luz de los cuales se consideró que el menos riesgoso era el que efectivamente se llevó a cabo, esto es, enviar a los agentes con «instrucciones que permitieran cierto nivel de mimetización y […] que no debía[n] acercarse a menos de un kilómetro [de] donde se estimaba que se encontraban [los guerrilleros]»[123].

47. Así mismo, destacó que el informe del comandante del Tercer Distrito no fue desconocido, como equivocadamente afirmaron los accionantes. Por el contrario, este informe fue tenido en cuenta en primera y en segunda instancia, «pero no se le dio el peso pretendido, en la medida en que no [se] encontr[aron] otros elementos fácticos o jurídicos que le dieran fuerza inductiva a lo que (sic) una de las frases que en ella aparecen vertidas»[124]. En cuanto al presunto desconocimiento del precedente, el tribunal sostuvo que la sentencia invocada por los accionantes como desconocida «no es aplicable al caso, por cuanto […] no constituye precedente vinculante […], porque no se profirió como sentencia de unificación y los elementos fácticos allí discutidos son distintos, porque en aquella se aportaron elementos probatorios que permitían determinar el nexo de causalidad entre el daño y la responsabilidad de la entidad demandada»[125].

48. *Sentencia de primera instancia en el proceso de tutela*. Por medio de sentencia de 1° de febrero de 2021, la Sección Primera del Consejo de Estado negó las pretensiones los accionantes. Constató que la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad[126], pero no se configuraron los defectos específicos alegados por los accionantes. En primer lugar, concluyó

---

vigentes al momento de la interposición del recurso: [...] 4. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

[120] Ib. Pág. 5. Sobre el particular, hizo referencia a la Sentencia T-073 de 2020.

[121] Ib. Pág. 9.

[122] Ib. Pág. 10.

[123] Ib. Pág. 11. En este sentido, el tribunal destacó que los agentes fueron enviados «sin uniformes, sin elementos, sin dotación oficial».

[124] Ib.

[125] Ib. Págs. 12 a 13.

[126] En cuanto al requisito de subsidiariedad, la Sección Primera «adviert[ió] que la acción de tutela es el único medio de defensa judicial a través del cual los accionantes pueden obtener el amparo de los derechos fundamentales que anuncian como vulnerados, en tanto que la sentencia de 16 de junio de 2020 fue proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda en segunda instancia y contra tal decisión no procede ningún un recurso ordinario o extraordinario que para analizar los argumentos que sustentan la presente acción constitucional». Ib. Pág. 7.

que «no es posible predicar la existencia de un defecto fáctico»[127]. Esto, por cuanto «el análisis probatorio efectuado por el Tribunal accionado resulta razonable y ajustado al contenido de las pruebas que obran en el expediente, porque ninguno de los medios de convicción que se denuncian como valorados erróneamente dan cuenta de que efectivamente se configuró una falla en el servicio o un evento de riesgo excepcional que genere la responsabilidad administrativa del Estado»[128].

49. Constató que, salvo el informe del entonces comandante del tercer distrito (Oficio No. 013/RDBUM de 10 de enero de 1990), «no existen más elementos probatorios que indiquen que hubo una falla en el servicio en el presente caso, o por lo menos pruebas que le permitan inferir al juez que la conducta desplegada por el sargento Cárdenas Marroquín [comandante de la Estación de Policía] haya sido negligente»[129]. La Sección Primera del Consejo de Estado consideró que dicho informe «no es suficiente para acreditar la existencia de una falla, porque también se advierte que el sargento Cárdenas Marroquín afirma que la operación fue planeada y coordinada correctamente, que él ordenó a los agentes que se trasladaran en un vehículo particular y que no utilizaran insignias que los identificaran como agentes de la Policía y que les recalcó que no debían llegar hasta el retén ilegal sino acercarse a una distancia prudencial. Asimismo, afirmó que las armas de dotación fueron exigidas por los agentes para llevar a cabo la operación»[130].

50. En estén sentido, sostuvo que ni el juez contencioso ni el de tutela «cuentan con el suficiente material probatorio para concluir que hubo, inexorablemente, una falla del servicio»[131], por cuanto se «desconoce si el comandante de la Estación de Policía de Mistrató, cuando ordenó verificar la existencia del retén ilegal, desconoció los protocolos establecidos por la Policía Nacional. En consecuencia, concluyó que «[e]n este contexto resulta imposible acceder a las pretensiones de la acción de amparo porque, en efecto, las pruebas recopiladas en el proceso contencioso no permiten afirmar que hubo una falla en el servicio y que la actividad valorativa del material probatorio fue errada»[132].

51. En segundo lugar, la Sección Primera del Consejo de Estado concluyó que no se configuró el defecto por desconocimiento del precedente. Al respecto, explicó que, «contrario a lo que ocurrió en la acción de reparación directa iniciada por los hoy accionantes, en el proceso judicial que finalizó en la sentencia de 1º de febrero de 2012, los demandantes acreditaron un conjunto de deberes que habían sido desconocidos por el Estado y con base ello resultó imputable la responsabilidad al Estado por la muerte de unos uniformados»[133].

52. También explicó que, contrario a lo que afirman los accionantes, «la sentencia enjuiciada nunca señaló que las operaciones de inteligencia deben

[127] Sentencia de 25 de febrero de 2021 de la Sección Primera del Consejo de Estado, pág. 14.
[128] Sentencia de 25 de febrero de 2021 de la Sección Primera del Consejo de Estado, pág. 13.
[129] Ib. Pág. 14.
[130] Ib.
[131] Ib.
[132] Ib.
[133] Ib. Pág. 19.

realizarse sin haber sido previamente planeadas o coordinadas»[134]. Asimismo, sostuvo que «no es cierto que en la sentencia de 1° de febrero de 2012, la Sección Tercera del Consejo de Estado haya creado un conjunto de reglas jurisprudenciales relacionadas con los parámetros y protocolos a los que debe ceñirse el ejercicio de las operaciones de inteligencia que realizan los distintos organismos del Estado»[135]. En su lugar, en la sentencia alegada como precedente desconocido, el Consejo de Estado «reiteró la regla jurisprudencial según la cual la responsabilidad del Estado, como consecuencia de las lesiones padecidas por un agente de la fuerza pública, solo podía ser imputable a este cuando se advertía una falla en el servicio o la exposición a un riesgo superior al que acepta una persona dedicada a pertenecer a la fuerza pública»[136].

53. *Impugnación*. El apoderado de los accionantes presentó impugnación en contra de la sentencia de primera instancia. Además de reiterar los argumentos de la acción de tutela, señaló que «el protocolo, la pauta, la instrucción bajo la que debía cumplirse la labor de verificación fue impartida por el autor de la orden, el ST Javier Medina Becerra, resultando abiertamente transgredida, desconocida e incumplida por su destinatario, el SS Jesús Antonio Cárdenas Marroquín»[137]. También afirmó que el informe rendido por el comandante del distrito (Oficio No. No. 013/RDBUM de 10 de enero de 1990) «no fue elaborado con ocasión de una investigación iniciada al interior de la Policía Nacional […], [sino que] fue presentado 10 días después [del secuestro] por el autor de la orden»[138]. Por lo que, concluye que dicho informe «no representa entonces una "información preliminar"», sino «el concepto autorizado y legítimo de quien impartió la orden […] en el que literal y textualmente se concluye que su destinatario y/o ejecutor, el Sargento Segundo de la Policía Nacional, Jesús Antonio Cárdenas Marroquín, sí incurrió en grave negligencia»[139].

54. En cuanto al alegado desconocimiento del precedente, los accionantes reiteraron las razones expuestas en el escrito de tutela para sustentar la similitud fáctica del presente asunto con el caso resuelto por medio de la sentencia de 1° de febrero de 2012 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado[140]. Asimismo, señalaron que, en el asunto *sub examine*, «se demostró que hubo incumplimiento directo, claro, evidente y por lo demás aceptado desde el año 1990 por la Policía Nacional […] de las condiciones en las que debía ejecutar una orden emanada de un superior»[141]. Así, insistieron en el alegado desconocimiento del precedente, porque «ignoró (i) que el "principio de humanidad" cobija a los integrantes de la fuerza pública, (ii) que su aplicación

[134] Ib. Pág. 18. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado señaló que, por el contrario, en la sentencia acusada, el tribunal concluyó «que no se encuentra probado que haya habido errores en la planificación y coordinación de la operación porque el único elemento probatorio que hace alusión a la presunta negligencia del sargento Cárdenas Marroquín es el oficio No. 013/RDBUM de 10 de enero de 1990, el cual, como se anotó anteriormente, resultaba insuficiente para tener por acreditada la falla en el servicio».
[135] Ib. Págs. 18 a 19.
[136] Ib. Pág. 19.
[137] Escrito de impugnación, pág. 3.
[138] Ib. Pág. 4.
[139] Ib.
[140] *Cfr*. Ib. Pág. 7.
[141] Ib. Pág. 8.

y garantía es un deber del Estado, y (iii) que bajo este principio jamás será posible justificar la pérdida de una sola vida so pretexto de haber salvado la de otros uniformados»[142].

55. *Sentencia de segunda instancia en el proceso de tutela*. Mediante sentencia de 28 de mayo de 2021, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió confirmar la sentencia de primera instancia. Al igual que el juez de primera instancia, consideró que la acción de tutela cumple con los requisitos generales procedibilidad[143], pero no se configuró ninguno de los defectos específicos alegados. En primer lugar, concluyó que el alegado defecto fáctico se fundamenta «en una diferencia de criterio jurídico frente a la apreciación que el Tribunal Administrativo de Risaralda realizó sobre el Oficio No. 013/RDBUM del 10 de enero de 1990»[144] y que el tribunal efectuó una valoración razonable y acorde a la sana crítica del material probatorio.

56. Así las cosas, la Sección Tercera del Consejo de Estado constató que «los criterios de interpretación que observó el juez de la causa se encuentran amparados por el principio de la autonomía judicial, por lo que la sede de tutela no resulta ser el escenario idóneo para plantear una inconformidad con las posiciones de los juzgadores»[145]. En este sentido, concluyó que la valoración que efectuó el Tribunal Administrativo de Risaralda del Oficio No. 013/RDBUM de 10 de enero de 1990 «resulta razonable y responde a los criterios de la sana crítica»[146]. En efecto, consideró que «la simple opinión de una persona, que ni siquiera estuvo presente en el momento de ocurrencia de los hechos o en los eventos previos a la ejecución de la acción policial, no resulta suficiente para demostrar las deficiencias del operativo de inteligencia, en su fase de preparación; que es el punto central que llama la atención de los accionantes en este trámite»[147].

57. De igual forma, precisó que, «contrario a lo que consideran los tutelantes, los demás medios de pruebas invocados en el escrito, distintos al referido oficio, no acreditan la desproporcionalidad o arbitrariedad que pudiera residir en la valoración probatoria del Tribunal Administrativo de Risaralda, como se demostrará enseguida»[148].

58. En segundo lugar, concluyó que no se configuró el defecto por desconocimiento del precedente, por cuanto constató que «el Tribunal Administrativo de Risaralda resolvió la controversia objeto de la demanda de reparación directa, con base en el precedente reiterado por [la Subsección C de

[142] Ib. Pág. 11.
[143] En relación con el requisito de subsidiariedad, consideró que estaba cumplido, porque «no procede mecanismo judicial alguno para controvertir la sentencia del 16 de junio de 2020, objeto de la presente solicitud de tutela. Tampoco se evidencia, a la luz de los defectos invocados, alguna causal para el ejercicio del recurso extraordinario de revisión y el de unificación de jurisprudencia». Sentencia de 28 de mayo de 2021 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, pág. 9.
[144] Ib. Pág. 15.
[145] Ib.
[146] Ib.
[147] Ib.
[148] Ib.

la Sección Tercera del Consejo de Estado]»[149], según la cual «para efectos de acreditar la responsabilidad patrimonial del Estado por daños ocasionados a quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, como son los militares y agentes de la policía que se vinculen de manera voluntaria, le asiste la carga al demandante de demostrar que los miembros de la fuerza pública fueron expuestos a una situación de indefensión o a un riesgo superior al que es inherente del desarrollo de sus labores»[150].

59. En concreto, señaló que su sentencia de 1° de febrero de 2012 «no puede predicarse como un precedente que resultaba vinculante al Tribunal Administrativo de Risaralda, pues corresponde a una decisión proferida por una de las Salas del Consejo de Estado, que claramente no tiene la vocación de unificar un criterio sobre algún punto de derecho»[151]. No obstante, destacó que tanto el caso resuelto por medio de la sentencia invocada como precedente como el *sub judice* fueron resueltos «con base en la misma regla jurisprudencial», esto es, «aquella que prevé la necesidad de demostrar las condiciones anormales a las que fue sometido el agente de policía, en el ejercicio inherente que implica llevar a cabo las funciones de seguridad y defensa del Estado. La diferencia entre ambos casos es que, en aquel conflicto jurídico, el demandante sí acreditó la carga probatoria exigida y en este no»[152].

60. Finalmente, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado destacó que «el examen de las pruebas sí responde a los criterios de razonabilidad y de la sana crítica, y, por ende, al precedente aplicable»[153]. Esto, por cuanto la sentencia cuestionada responde al precedente del Consejo de Estado en relación con «la reparación de los daños causados a miembros de la fuerza pública», que exige «acreditar la falla en el servicio cometida por la administración, con el objeto de establecer el nexo causal entre el daño antijurídico y el riesgo superior al que fue sometido el agente de policía al momento de realizar una labor de inteligencia»[154]. Así, concluyó que el Tribunal Administrativo de Risaralda acató este precedente, en tanto que no declaró la responsabilidad estatal debido a que no encontró «probada la falla en el servicio, y, por ende, la falta de nexo causal entre el daño reclamado y las acciones u omisiones cometidas por la Policía Nacional»[155].

61. *Selección del expediente para revisión.* La Sala de Selección de Tutelas Número Nueve seleccionó el expediente de la referencia para revisión, mediante auto de 28 de septiembre de 2021, notificado por estado número 17 del 13 de octubre de 2021 y remitido al despacho de la magistrada sustanciadora el mismo día de su notificación.

62. *Actuaciones en sede de revisión*. Por medio de auto de 16 de noviembre de 2021, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas ofició al Tribunal

[149] Ib. Pág. 17.
[150] Ib.
[151] Ib. Pág. 19.
[152] Ib.
[153] Ib.
[154] Ib.
[155] Ib.

Administrativo de Risaralda para que enviara a la Corte, en calidad de préstamo, los cuadernos principales del expediente correspondiente al proceso de reparación directa que finalizó con la sentencia cuestionada y dispuso la suspensión de términos. El 9 de diciembre de 2021, la Secretaría General de la Corte remitió al despacho de la magistrada sustanciadora «el enlace de consulta del expediente digital correspondiente al proceso con Rad. 66001-33-33-002-2013-00046, demandante María Juveli Gutiérrez Giraldo contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional»[156].

II. CONSIDERACIONES

1. Objeto de la decisión, problemas jurídicos y metodología

63. *Objeto de la decisión*. La Sala Séptima de Revisión advierte que el caso *sub examine* versa sobre la posible configuración de dos defectos específicos en la sentencia de 16 de junio de 2020, por medio de la cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda –Sala Cuarta de Decisión– confirmó la sentencia de primera instancia, emitida el 26 de febrero de 2016 por la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Pereira, por la cual negó las pretensiones de los demandantes de declarar la responsabilidad estatal por el secuestro y fallecimiento de los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal, con la correspondiente indemnización de perjuicios. Los defectos alegados por los accionantes fueron: *(i) fáctico*, porque el Tribunal Administrativo de Risaralda no habría valorado en debida forma documentos que, en su criterio, prueban que el secuestro de los agentes se debió a la negligencia del entonces comandante de la Estación de Policía de Mistrató[157] y *(ii) desconocimiento del precedente*, por cuanto el tribunal habría desatendido a la sentencia de 1° de febrero de 2012, emitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, rad. 21274, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

64. *Problemas jurídicos*. Corresponde a la Sala Séptima de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿la solicitud de amparo *sub examine* cumple con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales? De ser así, ¿la sentencia cuestionada incurrió en los defectos fáctico y de desconocimiento del precedente, alegados por los accionantes?

65. *Metodología*. Para resolver tales problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología: *(i)* verificará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela *sub judice* y, de satisfacerlos, *(ii)* reiterará la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad del Estado por daños sufridos por miembros de la fuerza pública con ocasión a la prestación de sus servicios y, finalmente, *(iii)* analizará la configuración de los defectos específicos alegados por los accionantes.

---

[156] El expediente digital fue enviado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Risaralda, debido a que, mediante correo de 3 de diciembre de 2021, el tribunal remitió a dicho despacho la solicitud de la Corte, porque el expediente solicitado había sido devuelto al juzgado de origen, el 6 de agosto de 2020.

[157] En concreto, el informe rendido por el entonces comandante del Tercer Distrito de la Policía del municipio de Belén de Umbría, en conjunto con la ratificación de dicho informe, la declaración del entonces comandante de la Estación de Policía de Mistrató y la diligencia de inspección ocular a la minuta de guardia

2. Análisis de procedibilidad

66. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa*. En efecto, los accionantes fueron quienes, mediante apoderado judicial, presentaron la demanda de reparación directa que, en segunda instancia, resolvió el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la sentencia de 16 de junio de 2020 que ahora se cuestiona con la acción de tutela. Asimismo, los accionantes son los titulares de los derechos al debido proceso y a la igualdad, cuya vulneración atribuyen a la referida sentencia. En consecuencia, se encuentran legitimados para solicitar el amparo de tales derechos fundamentales.

67. *La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva*. Esto, por cuanto el Tribunal Administrativo de Risaralda –Sala Cuarta de Decisión– es la autoridad judicial que profirió la sentencia de 16 de junio de 2020, mediante la cual confirmó la sentencia de primera instancia, emitida por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pereira el 26 de febrero de 2016, por la cual negó las pretensiones de los ahora accionantes. En consecuencia, la autoridad judicial accionada es la que habría incurrido en la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y, por tanto, se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

68. *La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez*. El 16 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda –Sala Cuarta de Decisión– emitió la sentencia por la cual decidió confirmar la decisión de primera instancia dentro del proceso de reparación directa promovido por los accionantes en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional con el fin de que se declarara su responsabilidad por «la desaparición forzada y muerte de los agentes»[158]. A su vez, el 17 de diciembre de 2020, mediante apoderado judicial, los familiares de los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal presentaron escrito de tutela. En tales términos, la Sala constata que la acción de tutela se presentó seis (6) meses después de que se adoptara la decisión de segunda instancia, por medio de la sentencia que ahora se cuestiona, lapso que resulta razonable, habida cuenta la complejidad del caso y, por ende, satisface el requisito de inmediatez[159].

69. *La acción de tutela satisface el requisito de relevancia constitucional*. La controversia planteada por los accionantes versa sobre la posible vulneración de sus derechos fundamentales, no sobre un asunto «meramente legal y/o económico»[160]. Aunque podría pensarse que la pretensión última de los accionantes es de naturaleza económica, pues con la solicitud de tutela cuestionan la decisión judicial que negó el pago de la indemnización solicitada,

[158] Cdno. 1, fl. 26.
[159] La Corte se ha ocupado del requisito de inmediatez en casos de acciones de tutela en contra de providencias judiciales. Al respecto, ha sostenido que no existe un término específico para determinar el cumplimiento del requisito de inmediatez, por lo que debe analizarse la razonabilidad del término que transcurrió entre la decisión que presuntamente vulnera derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela tomando en consideración las circunstancias de cada caso concreto. *Cfr*. Sentencia SU-108 de 2018.
[160] Sentencias SU-296 de 2020, SU-573 de 2019 y SU-439 de 2017, entre otras.

la Sala advierte que el presente caso involucra la satisfacción de derechos fundamentales de víctimas indirectas del secuestro y muerte de dos miembros de la Policía Nacional, en el marco del conflicto armado interno.

70. La acción de tutela *sub examine* tiene como finalidad «[t]utelar el derecho fundamental al *debido proceso* [por la configuración de un defecto fáctico por indebida valoración probatoria] y a la *igualdad* [por el desconocimiento del precedente vertical]»[161]. En consecuencia, solicitan «dejar sin efecto y/o revocar la sentencia de fecha 16 de junio de 2020»[162], por medio de la cual se confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de los accionantes de declarar la responsabilidad estatal por el secuestro y posterior fallecimiento de sus familiares que fueron secuestrados cuando, en calidad de agentes de la Policía Nacional, cumplían una orden de su superior, para verificar la realización de un retén ilegal por parte de un grupo subversivo. Mediante la demanda de reparación directa, los accionantes buscaban la indemnización de los perjuicios que les causó el secuestro de sus familiares y la incertidumbre que duró más de 20 años, cuando les informaron que la Fiscalía había hallado los cuerpos sin vida de los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal.

71. Así las cosas, la Sala considera que el presente asunto tiene relevancia constitucional en la medida en que la acción de tutela plantea la posible restricción *prima facie* desproporcionada a los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso y a la igualdad. En efecto, el presente asunto implica determinar si, con la sentencia de 16 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda *(i)* vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los familiares de los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal, quienes prestaban sus servicios como agentes de policía y fueron secuestrados por un grupo subversivo, cuando adelantaban labores de inteligencia, y *(ii)* vulneró el derecho a la igualdad de los accionantes, al resolver el presente caso de manera contraria a como lo hizo la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de 1° de febrero de 2012. En tales términos, la Sala considera que la solicitud de tutela no se fundamenta en «la mera adecuación del caso a un lenguaje que exponga una relación con los derechos fundamentales»[163], sino que ofrece elementos para considerar, *prima facie*, la posible vulneración de derechos fundamentales. Además, este caso se relaciona con la responsabilidad estatal derivada de los daños causados por terceros a miembros de la fuerza pública, con ocasión de la prestación de sus servicios en el contexto de conflicto armado.

72. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad*. En el asunto *sub judice*, los accionantes no cuentan con otro mecanismo judicial para

---

[161] Escrito de tutela, pág. 31.
[162] Ib. Además, solicitan que se ordene al Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda «proferir una nueva decisión que desate el recurso de apelación formulado por los demandantes en la que, (i) bajo los postulados de la sana crítica, de manera integral, adecuada, racional, acatando las reglas de la experiencia y en conjunto con todos los elementos que integran el haz probatorio recaudado en el proceso administrativo, […] aprecie en debida forma el Oficio No. 013/RDBUM de fecha 10 de enero de 1990, esto es el del informe rendido por el Comandante del Tercer Distrito del municipio de Belén de Umbría ST JAVIER MEDINA BECERRA y (ii) atienda y aplique las consideraciones y/o reglas de derecho que la Sección Tercera del Consejo de Estado tuvo en cuenta en la sentencia del 1 de febrero de 2002 (sic)». Pág. 31.
[163] Sentencias SU-128 de 2021 y SU-573 de 2019.

controvertir la sentencia de 16 de junio de 2020 del Tribunal Administrativo de Risaralda que sea eficaz e idóneo para proteger los derechos fundamentales que consideran vulnerados. De un lado, los accionantes presentaron recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, emitida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pereira, que negó sus pretensiones de reparación. De otro lado, los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia no son idóneos ni eficaces para proteger el derecho al debido proceso y a la igualdad de los accionantes, por los motivos que estos alegan en su escrito de tutela.

73. En cuanto al recurso extraordinario de revisión en materia contenciosa administrativa, la Corte ha sostenido que «es un mecanismo de defensa que fue creado para deshacer las sentencias ejecutoriadas cuando se tiene conocimiento de falencias que llevaron al juez a emitir un fallo contrario al derecho»[164], cuando «por circunstancias no conocidas en el momento de adoptar la decisión, o acaecidas con posterioridad a la decisión, se revela que ésta se fundó en un error, fraude o ilicitud»[165].

74. El artículo 248 de la Ley 1437 de 2011 regula la revisión en materia contencioso-administrativa y define su ámbito de aplicación de la siguiente manera: «[*e*]*l recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos*». La Corte ha explicado que, en general, las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión versan sobre «hechos nuevos y externos al proceso que aparecen con posterioridad a la sentencia»[166]. Estas causales son las previstas taxativamente por el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, a saber:

> «1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
> 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
> 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
> 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
> 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
> 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
> 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
> 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a

[164] Sentencia SU-026 de 202. *Cfr*. Sentencia C-520 de 2009.
[165] Sentencias SU-026 de 2021 y SU-210 de 2017.
[166] Sentencia SU-257 de 2021.

> revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada»

75. Así las cosas, «el recurso extraordinario de revisión se entiende como "una actuación completamente ajena al proceso de origen, constituyéndose en un nuevo proceso, es decir, un verdadero medio de control"»[167]. En este sentido, recientemente la Corte sostuvo que «la acción de tutela desplazará el recurso extraordinario de revisión siempre que (*i*) el derecho fundamental cuya protección se solicita no sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso; y (*ii*) las causales de revisión no se encuadren dentro de los hechos denunciados por el accionante»[168].

76. En relación con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, el artículo 256 de la Ley 1437 de 2011 señala que tiene como fin «asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales». De allí que este recurso procede «cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado»[169]. Esto, siempre y cuando se promueva «contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011»[170].

77. Ahora bien, cuando se trate de «sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda» los montos previstos por el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011. En el caso de procesos de reparación directa, dicho monto se fijó en 450 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Por último, «[s]e encuentran legitimados para interponer el recurso cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia»[171].

78. Al respecto, la Corte ha sostenido que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia «parte de la idea de preservar por razones de igualdad y de seguridad jurídica, una misma regla de derecho a favor de las partes y de los terceros, que concurren por la vía de lo contencioso administrativo a la solución de un caso con identidad de características a otro que ya fue resuelto con anterioridad, a través de una sentencia de unificación del Consejo de Estado»[172].

---

[167] Sentencia SU-210 de 2017. En esta sentencia, la Corte hizo referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia. En particular, la sentencia del 3 de febrero de 2015 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Rad. N° 11001-03-15-000-2014-00387-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro).
[168] Sentencias SU-257 de 2021 y SU-026 de 2021. En este sentido, también se pueden consultar las sentencias T-649 de 2011, T-553 de 2012, T-553 de 2012, T-713 de 2013, SU-263 de 2015 y SU-210 de 2017.
[169] Artículo 258 de la Ley 1437 de 2011.
[170] Artículo 257 de la Ley 1437 de 2011.
[171] Artículo 260 de la Ley 1437 de 2011.
[172] Sentencia C-179 de 2016. Reiterada en la Sentencia T-147 de 2020.

79. En tales términos, es claro que los defectos específicos que los accionantes endilgan a la sentencia de 16 de junio de 2020 del Tribunal Administrativo de Risaralda no son susceptibles de ser enmendados mediante los recursos extraordinarios de revisión y de unificación de jurisprudencia. De un lado, las causales de revisión no se encuadran dentro de los hechos denunciados por los accionantes. La vulneración del derecho al debido proceso alegada por los accionantes no tiene fundamento en «circunstancias no conocidas en el momento de adoptar la decisión, o acaecidas con posterioridad a la decisión»[173], sino en la indebida valoración que habría efectuado el Tribunal Administrativo de Risaralda de algunas de las pruebas obrantes en el expediente. Así, en el presente asunto no se advierte el cumplimiento de alguna de las causales previstas por el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 para la procedencia del recurso extraordinario de revisión. Además, los accionantes no solo pretenden la protección de su derecho al debido proceso, sino también de su derecho a la igualdad[174].

80. De otro lado, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia solo procede en contra de sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos, cuando la sentencia impugnada contraría una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Los accionantes consideran que la sentencia de 16 de junio de 2020 del Tribunal Administrativo de Risaralda vulneró su derecho a la igualdad, por contrariar la sentencia de 1° de febrero de 2012 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado[175]. Es decir, aunque el cuestionamiento se dirige en contra de una sentencia de segunda instancia de un tribunal administrativo, no se fundamenta en el desconocimiento de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, sino de una sentencia de una de sus secciones, mediante la cual fungió como juez de segunda instancia al resolver recursos de apelación.

81. Así las cosas, la Sala constata que la acción de tutela *sub judice* satisface el requisito de subsidiariedad, como lo concluyeron las secciones primera y tercera, subsección C, del Consejo de Estado. Esto, debido a que los accionantes no cuentan con otro recurso judicial que sea idóneo y eficaz para enmendar los defectos en los que, en su criterio, incurrió la autoridad judicial accionada y, así, proteger sus derechos al debido proceso y a la igualdad.

82. *La solicitud de amparo cumple con los demás requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencia judicial*. Los accionantes *identificaron de forma razonable* las irregularidades de la providencia cuestionada que generó la posible vulneración de derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. Sobre el particular, la Sala advierte que las presuntas irregularidades endilgadas por los accionantes a la providencia cuestionada corresponden con los argumentos expuestos por ellos

[173] Sentencias SU-026 de 2021 y SU-210 de 2017.
[174] En este sentido ver la Sentencia SU-257 de 2021. *Cfr*. SU-090 de 2018.
[175] Esta sentencia fue emitida al resolver recursos de apelación presentados en contra de la sentencia de primera instancia. Es decir, la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado fungió como juez de segunda instancia.

en el recurso de apelación, presentado en contra de la sentencia de primera instancia en el marco del proceso de responsabilidad directa. En efecto, en el escrito de apelación, insistieron en que el informe del comandante del Tercer Distrito, ST Javier Medina, constituía prueba directa de la responsabilidad estatal en el secuestro y posterior muerte de los agentes, y señalaron que esta fue «ignorada» por el Juez de primera instancia[176]. Asimismo, citaron, *in extenso*, sentencias del Consejo de Estado sobre la responsabilidad estatal por daños a miembros de la fuerza pública y, en concreto, invocaron la sentencia que señalan como el precedente desconocido[177]. Finalmente, la acción de tutela *no se dirige en contra de una sentencia de tutela*, sino de la sentencia de 16 de junio de 2020, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda confirmó la sentencia de primera instancia del proceso de reparación directa promovido por los ahora accionantes.

83. En tales términos, la Sala concluye que la solicitud de amparo *sub judice* satisface los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela en contra de providencias judiciales.

3. Reiteración de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad del Estado por daños sufridos por miembros de la fuerza pública con ocasión a la prestación de sus servicios

84. Al resolver casos en los que se discute la responsabilidad estatal «con ocasión de los daños sufridos por quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, como los militares o agentes de Policía»[178], el Consejo de Estado ha sostenido de manera «constante y reiterada»[179] que «en principio, no se ve comprometida la responsabilidad del Estado»[180]. Esto, por cuanto «la afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal de los profesionales de la fuerza pública constituye un riesgo propio de la actividad que dichos servidores públicos despliegan ordinariamente»[181] y, al haber ingresado «por iniciativa propia, [...] asumen los riesgos inherentes al desarrollo de dichas actividades peligrosas»[182].

---

[176] Cdno. 1-1, fl. 316. En el escrito de apelación, los ahora accionantes también insistieron en la valoración del referido informe a la luz de otros documentos, como la inspección al libro de minutas. Cdno. 1-1, fls. 316 a 321.
[177] Cdno. 1-1, fl. 323 a 235. Estos folios corresponden a citas textuales de la sentencia de 1° de febrero de 2012, de la Sección Tercera (Subsección C) del Consejo de Estado, rad. 21274, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; contenidas en el escrito de apelación.
[178] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencia de 24 de septiembre de 2020, rad. 49341, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.
[179] En pronunciamientos recientes del Consejo de Estado se ha sostenido que esta es una postura «constante y reiterada». *Cfr*. Sentencias de 23 de abril de 2021, rad. 51739, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; de 5 de marzo de 2021, rad. 52977, C.P. José Roberto Sáchica Méndez; de 24 de septiembre de 2020, rad. 49341, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, entre otras.
[180] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencias de 24 de septiembre de 2020, rad. 49341, y de 5 de marzo de 2021, rad. 52977, ambas con ponencia de José Roberto Sáchica Méndez, entre otras.
[181] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencias de 31 de julio de 2020, rad. 56754, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; de 9 de abril de 2021, rad. 63211, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y de 13 de mayo de 2015, rad. 37118, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección B-, sentencia de 31 de mayo de 2013, rad. 20445, C.P. Danilo Rojas Betancourth.
[182] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección B-, sentencia de 31 de mayo de 2013, rad. 20445, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

85. A manera de ilustración, el Consejo de Estado ha explicado que el riesgo propio de la actividad que desempeñan los miembros de la fuerza pública «se concreta cuando tiene lugar el deceso o la ocurrencia de lesiones como consecuencia de combates, emboscadas, ataques de grupos subversivos, desarrollo de operaciones de inteligencia, entre otras actuaciones propias del servicio que prestan»[183]. Este tipo de daños «se producen con ocasión de la relación laboral que los vincula con el Estado» y, por ende, «se cubren con la indemnización *a forfait* a la cual tienen derecho por virtud de esa vinculación»[184]. De allí que los miembros de la fuerza pública cuenten con «un régimen prestacional de naturaleza especial, diferente al de los demás servidores del Estado»[185].

86. De tal suerte que, «si bien es cierto que el deber del Estado de proteger la vida de todas las personas se predica también en relación con los miembros de los cuerpos armados, la asunción voluntaria de los riesgos propios de esas actividades modifica las condiciones en las cuales el Estado debe responder por los daños que éstos puedan llegar a sufrir»[186]. No obstante, en virtud del «valor intrínseco del ser humano, sin importar su condición o posición»[187], así como los deberes positivos del Estado en el marco del conflicto armado, no puede «asumirse la pérdida de vidas humanas o las lesiones de los miembros de las fuerzas armadas, simplemente como un riesgo soportable por parte de nuestra sociedad»[188]. En consecuencia, hay lugar a la responsabilidad estatal por los daños que sufren los miembros de la fuerza pública en el desarrollo de sus funciones «si se demuestra que el daño se produjo por falla del servicio o por exposición de la víctima a un riesgo excepcional»[189].

87. Así, «[e]n virtud del riesgo inminente que caracteriza a estas actividades y del libre albedrío de que gozan los agentes que las realizan»[190], solo hay lugar a la responsabilidad estatal en tales casos «cuando se hubieren producido por

---

[183] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección B-, sentencia de 31 de mayo de 2013, rad. 20445, C.P. Danilo Rojas Betancourth; Sección Tercera -Subsección C- sentencia de 31 de agosto de 2011, rad. 19195, C.P. Jaime Orlando Santonfimio Gamboa.

[184] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencia de 24 de septiembre de 2020, rad. 49341, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. *Cfr*. Sentencia de 23 de abril de 2021, rad. 51739, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Al respecto, el Consejo de Estado ha explicado que «los miembros de los cuerpos armados del Estado aunque están sometidos a grandes riesgos, dichos riesgos son los propios del servicio. Así se ven enfrentados a la delincuencia, a la subversión armada, a los paros cívicos, etc. Por esta razón y para cubrir hasta donde sea posible esa situación riesgosa que viven, la ley ha creado una legislación protectora especial. De allí que cuando por actos del servicio y dentro de los riesgos propios de su prestación sufren daños en su vida o integridad personal o moral, deberán ser restablecidos prestacionalmente». Sección Tercera, sentencia de 3 de mayo de 2001, expediente 12338, C.P. Alier Hernández. Reiterada por la sentencia de 13 de mayo de 2015, rad. 37118, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

[185] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencias de 31 de julio de 2020, rad. 56754, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; de 9 de abril de 2021, rad. 63211, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y de 13 de mayo de 2015, rad. 37118, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

[186] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencia de 24 de septiembre de 2020, rad. 49341, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. En este sentido, «en relación con los agentes de la Policía o militares, "el principio de la igualdad siempre debe mirarse referido a quienes se encuentran en condiciones de igualdad, en este caso frente a los demás miembros del cuerpo armado" y no frente a los demás ciudadanos ajenos a dichas actividades».

[187] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección C-, sentencia de 2 de mayo de 2018, rad. 39445, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

[188] Ib.

[189] Ib.

[190] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección B-, sentencia de 31 de mayo de 2013, rad. 20445, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

falla del servicio, o cuando se hubiere sometido al funcionario a un riesgo excepcional, diferente o mayor al que deban afrontar sus demás compañeros, o cuando el daño sufrido por la víctima hubiese sido causado con arma de dotación oficial, evento en el cual hay lugar a aplicar el régimen de responsabilidad objetivo, por la creación del riesgo»[191]. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha explicado que estos títulos de imputación «se configuran, en razón a que el riesgo se estructura cuando acontece una situación extraordinaria respecto de lo que normalmente se asume al escoger dicha profesión [...] esto es, cuando se expone a los servidores públicos a riesgos extraordinarios que superan los propios de su actividad o cuando se incumple un deber asignado a dichas entidades»[192].

4. Análisis sobre la configuración de los defectos específicos alegados por los accionantes

88. En su escrito de tutela, los accionantes indicaron que, en la sentencia de 16 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda incurrió en los defectos fáctico y de desconocimiento del precedente, por las razones que se sintetizan a continuación:

88.1. *Defecto fáctico*. En criterio de los accionantes, el Tribunal Administrativo de Risaralda no valoró «bajo los principios de la sana crítica»[193], el «informe rendido por el comandante del Tercer Distrito del municipio de Belén de Umbría ST Javier Medina Becerra», el 10 de enero de 1990 (Oficio No. 013/RDBUM)[194], en conjunto con otras pruebas aportadas al proceso de reparación directa. Por tanto, los accionantes consideran vulnerado su derecho al debido proceso.

88.2. *Defecto por desconocimiento del precedente*. Los accionantes sostienen que el Tribunal Administrativo de Risaralda desconoció el precedente, porque al resolver el caso de los accionantes no aplicó la sentencia de 1° de febrero de 2012 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado que, en su opinión, resolvió un caso igual al presente. En consecuencia, los accionantes estiman vulnerado su derecho a la igualdad.

89. A continuación, la Sala examinará si la sentencia cuestionada incurrió en los defectos alegados por los accionantes.

4.1. Análisis sobre la presunta configuración del defecto fáctico

[191] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencia de 24 de septiembre de 2020, rad. 49341, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. *Cfr*. Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección A-, sentencias de 31 de julio de 2020, rad. 56754, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; de 9 de abril de 2021, rad. 63211, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; de 23 de abril de 2021, rad. 51739, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.
[192] Consejo de Estado, Sección Tercera -Subsección B-, sentencia de 31 de mayo de 2013, rad. 20445, C.P. Danilo Rojas Betancourth.
[193] Escrito de tutela, pág. 12.
[194] Ib. Pág. 13.

90. *Defecto fáctico*. Este defecto específico está «relacionado con errores probatorios durante el proceso»[195]. Sin embargo, solo se configura cuando «la irregularidad en el juicio valorativo [sea] ostensible, flagrante y manifiesta, es decir, de tal magnitud que incida directamente en el sentido de la decisión proferida»[196], «sin que quepa margen de objetividad alguno que permita explicar razonablemente la conclusión a la cual llegó el juez»[197]. Así las cosas, el juez de tutela «debe indagar si el defecto alegado tiene incidencia en el respeto, vigencia y eficacia de los derechos fundamentales. De no ser así, la posibilidad de controlar errores fácticos debe mantenerse en el marco de los recursos de la legalidad»[198].

91. En términos generales, el defecto fáctico surge «de una inapropiada valoración probatoria, bien sea porque el juez no contaba con las pruebas para sustentar sus afirmaciones, o porque al estimar su valor demostrativo fue arbitrario»[199]. La Corte ha «encontrado tres hipótesis en las cuales se configura el defecto fáctico: (i) cuando existe una omisión en el decreto y en la práctica de pruebas que eran necesarias en el proceso; (ii) cuando se hace una valoración defectuosa o contraevidente de las pruebas existentes; y (iii) cuando no se valora en su integridad el acervo probatorio»[200]. De allí que sea posible identificar dos manifestaciones de este defecto. La manifestación *positiva* «hace referencia a circunstancias en las que se valoran pruebas vulnerando reglas legales y principios constitucionales»[201], por ejemplo, cuando «el juez aprecia pruebas determinantes en la resolución del caso, que no ha debido admitir ni valorar»[202], por lo que «decide acudiendo a argumentos irrazonables, que hacen que la valoración probatoria sea por completo deficiente»[203] y la *negativa*, cuando el juez omite decretar o practicar «pruebas relevantes para llegar al conocimiento de los hechos, teniendo el deber de hacerlo»[204].

92. A la luz de las anteriores consideraciones, la Sala Plena ha identificado algunos supuestos en los cuales se configura el defecto fáctico[205]:

(i) Si la conclusión que extrae de las pruebas que obran en el expediente es "*por completo equivocada*". Podría decirse que, en este evento, la decisión puede ser calificada de *irracional*, toda vez que la conclusión es diametralmente opuesta –siguiendo las reglas de la lógica– a la que se desprende del contenido de los materiales probatorios. Esta desproporción podría ser identificada por cualquier persona de juicio medio.

(ii) Si la valoración que adelantó no cuenta con un fundamento objetivo. Es el caso del juez que resuelve una controversia acudiendo a su propio capricho o voluntad

[195] Sentencia SU-288 de 2015.
[196] Sentencias SU-257 de 2021 y SU-337 de 2017. *Cfr*. Sentencia T-186 de 2021. En este sentido, se requiere que «tal yerro tenga una trascendencia fundamental en el sentido del fallo, de manera que, si no se hubiera incurrido en él, el funcionario judicial hubiera adoptado una decisión completamente opuesta». Sentencia T-186 de 2021.
[197] Sentencia T-186 de 2021. *Cfr*. Sentencias SU-632 de 2017, SU-072 de 2018 y SU-116 de 2018.
[198] Sentencias T-186 de 2021 y SU-116 de 2018, entre otras.
[199] Sentencia SU-257 de 2021. *Cfr*. Sentencia SU-116 de 2018.
[200] Sentencia SU-190 de 2021.
[201] Sentencia SU-288 de 2015.
[202] Sentencia SU-190 de 2021.
[203] Sentencia SU-257 de 2021.
[204] Ib.
[205] Sentencias SU-257 de 2021 y SU- 129 de 2021.

(iii) Si las pruebas no han sido valoradas de manera integral. Caso en el que se asigna un mayor o menor valor a alguna prueba en relación con otras, sin que exista justificación para ello.

(iv) Si la conclusión se basa en pruebas que no tienen relación alguna con el objeto del proceso (impertinentes); que no permiten demostrar el supuesto de hecho (inconducentes); o que fueron decretadas y practicadas, por ejemplo, desconociendo el derecho al debido proceso de una de las Partes (ilícitas).

93. En el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) fijó el régimen probatorio especial en el Capítulo IX y estableció una cláusula de remisión al Código General del Proceso[206]. Así, la Corte ha destacado que el artículo 165 del Código General del Proceso[207] «enuncia el principio de libertad probatoria, es decir, que el juez puede acudir a cualquiera de los medios previstos en la ley para efectos de probar los hechos materia de la controversia»[208]. De tal suerte que la intervención del juez constitucional sea excepcional, no solo debido al respeto a la libertad probatoria de los jueces y autonomía judicial, sino también habida cuenta de que «en la valoración del acervo probatorio el análisis que pueda realizar el juez constitucional es limitado, en tanto quien puede llevar a cabo un mejor y más completo estudio es el juez natural debido al principio de inmediación de la prueba»[209].

94. En conclusión, el defecto fáctico no se configura con la «simple discrepancia sobre la interpretación que pueda surgir en el debate jurídico y probatorio en un caso»[210]. Por el contrario, se requiere que el juez hubiere incurrido en un error probatorio «evidente y flagrante»[211], que torne la decisión en irrazonable y arbitraria[212].

95. *En la sentencia de 16 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda no incurrió en el defecto fáctico endilgado por los accionantes*. En primer lugar, la Sala advierte que los accionantes no reprochan que el tribunal accionado hubiere omitido practicar o decretar alguna prueba que resultare determinante para resolver el caso de reparación directa. Por el contrario, cuestionan la valoración que hizo el tribunal del material probatorio obrante en el expediente. En concreto, sostienen que no valoró en debida forma el informe rendido por el entonces comandante del Tercer Distrito de la Policía, por medio del cual informó a su superior de lo ocurrido el 30 de diciembre de 1989 a los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal, en conjunto con la ratificación

[206] *Cfr*. Sentencia SU-257 de 2021.
[207] «Artículo 165. Medios de prueba. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez. El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales».
[208] Ib.
[209] Sentencia SU-288 de 2015.
[210] Sentencias T-205 de 2013 y T-186 de 2011.
[211] Sentencia SU-116 de 2018. *Cfr*. Sentencias SU-072 de 2018 y SU-632 de 2017.
[212] *Cfr*. Sentencias SU-257 de 2021, SU-129 de 2021, SU-116 de 2018, SU-632 de 2017 y SU-072 de 2018, entre otras.

de dicho informe, la ratificación y ampliación del informe del SS Cárdenas Marroquín y la diligencia de inspección al libro de minuta de guardia de la Estación de Policía de Mistrató.

96. En segundo lugar, la Sala considera que la decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda de confirmar la sentencia de primera instancia y, así, negar la responsabilidad estatal por la desaparición y fallecimiento de los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal con la consecuente negación de la indemnización reclamada por los accionantes[213], se fundamentó en una interpretación razonable del material probatorio recaudado y es conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre casos en los que agentes de la fuerza pública sufren daños en cumplimiento de sus funciones.

97. En el caso *sub judice*, el tribunal encontró probado que los accionantes sufrieron un daño, habida cuenta de su parentesco y vínculo con los agentes Hurtado Gutiérrez y Cárdenas Sabogal. Sin embargo, no encontró acreditada la responsabilidad del Estado, porque no se evidenció que «el daño causado [deviniera] de las acciones u omisiones imputables al Estado [falla en el servicio], en su posición de garante que llev[ara] a asumir riesgos superiores a los que normalmente deben afrontar quienes ejercer funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado»[214]. En su lugar, el tribunal concluyó que, de un lado, el deceso de los agentes «ocurrió en desarrollo de una labor propia de la Policía Nacional», como lo es «ejecutar procedimientos tendientes a detectar y prevenir amenaza[s] […] que atenten contra la vida de las personas y del Estado»[215], y, de otro lado, que el operativo en el que participaron los agentes «no fue apresurado, improvisado y sin medir las consecuencias»[216].

98. Por su parte, los accionantes sostienen que el tribunal no valoró en debida forma el informe del 10 de enero de 1990, rendido por el ST Javier Medina Becerra, entonces comandante del Tercer Distrito de la Policía[217]; la ratificación de dicho informe; la ratificación y ampliación del informe del SS Cárdenas Marroquín y la diligencia de inspección ocular del libro de minuta de guardia de la Estación de Policía de Mistrató. Al respecto, la Sala observa que, al igual que la juez de primera instancia, el tribunal sostuvo que el informe del ST Medina Becerra solo es «una apreciación personal» que no tiene soporte en las demás pruebas recaudadas. Así, es claro que el Tribunal Administrativo sí valoró el referido informe en conjunto con las demás pruebas que obran en el expediente, lo cual incluye las otras pruebas señaladas por los accionantes, pero concluyó que la opinión del comandante del Tercer Distrito no probaba que hubiere existido falla en el servicio que hubiere implicado para los agentes soportar un riesgo mayor al propio de sus actividades. Máxime cuando, como

[213] Adoptada por medio de la sentencia de 16 de junio de 2020.
[214] Cdno. 1-1, fl. 379. Sentencia de 16 de junio de 2020, del Tribunal Administrativo de Risaralda, pág. 19.
[215] Cdno. 1-1, fl. 385 (reverso). Ib. Pág. 30.
[216] Ib.
[217] El comandante del Tercer Distrito sostuvo que «el secuestro de los agentes se debió a la negligencia, falta de coordinación y falta de capacidad profesional tanto del Sargento Comandante de la Estación como de los agentes, ya que a nadie se le ocurre salir a constatar una información de esta magnitud con armamento y carnet de identificación policial».

lo expuso la juez de primera instancia, no existe certeza de cuál fue el hecho determinante en «los hechos dañosos», toda vez que «se desconoce cómo [los agentes] fueron interceptados, identificados y retenidos»[218].

99. Es importante advertir que, contrario a lo sostenido por los accionantes, en ningún momento el tribunal restó valor probatorio al informe rendido por el ST Medina Becerra. Por el contrario, dicho informe fue considerado como una prueba válida y valorado la luz del acervo probatorio. De tal suerte que no se desconoció que se tratara de un documento suscrito por un funcionario público y que, como tal, se presume válido y cierto.

100. En cuanto a la ratificación del informe de 10 de enero de 1990, efectuada por el ST Medina Becerra, es importante advertir que esta solo prueba que, en efecto, el entonces comandante del Tercer Distrito suscribió el referido informe y que, para el momento de la ratificación (20 de enero de 1990), continuaba opinando lo mismo que consignó en su informe; máxime habida cuenta de que el comandante no agregó información. En este sentido, que la Policía Nacional no hubiere cuestionado el contenido del informe ni su ratificación implica que acepta que esa fue la declaración y opinión del comandante, pero no implica que la opinión del comandante allí consignada corresponda a la verdadera causa del secuestro y muerte de los agentes. Así, como lo expuso la juez de primera instancia, no existe en el expediente prueba respecto de las circunstancias en las que los agentes fueron detenidos, identificados y retenidos[219].

101. Ahora bien, los accionantes sostienen que el comandante del Tercer Distrito ordenó que la información del retén fuera verificada con personal civil[220]. Sin embargo, no hay claridad y certeza de que esto hubiere sido así, puesto que, en la diligencia de ratificación y ampliación del informe[221], el comandante de la Estación de Policía indicó que el comandante el distrito estuvo de acuerdo con enviar a dos agentes para constatar la información sobre el retén guerrillero[222]. Por lo que, la ratificación y ampliación del informe del ST Cárdenas Marroquín, lejos de sustentar la tesis de los accionantes, la desvirtúa[223].

102. La diligencia de inspección ocular del libro de minuta de guardia de la estación de policía tampoco aporta información determinante para concluir que los agentes fueron sometidos a un riesgo excepcional o que la Policía Nacional incurrió en una falla en el servicio. En particular, los accionantes hacen énfasis en la advertencia consignada en el libro de minuta de guardia relativa a la importancia de «comunicarse con los superiores antes de proceder»[224], pero sin

[218] Cdno. 1-1, fl. 298 (reverso).
[219] *Cfr*. Cdno. 1-1, fl. 298 (reverso).
[220] Esta afirmación tiene sustento en el informe del 10 de enero de 1990.
[221] Llevada a cabo el 11 de enero de 1990.
[222] Cdno. 2, fl. 92.
[223] En particular, el argumento presentado en el escrito de impugnación, según el cual que «el protocolo, la pauta, la instrucción bajo la que debía cumplirse la labor de verificación fue impartida por el auto de la orden, el ST Javier Medina Becerra, resultando abiertamente transgredida, desconocida e incumplida por su destinatario, el SS Jesús Antonio Cárdenas Marroquín», al haber enviado a los agentes en lugar de constatar la información con población civil.
[224] Cdno. 2, fl. 96.

indicar que en la operación en la que participaron los agentes se hubiere incumplido con ello. Situación que además no ocurrió, pues está probado que los agentes acudieron a verificar la información sobre el retén luego de que así lo dispusiera el comandante de la Estación de Policía tras haber recibido instrucciones de su superior, el comandante del Tercer Distrito[225].

103. En síntesis, la Sala concluye que, en la sentencia de 16 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda no incurrió en el defecto fáctico alegado por los accionantes, por cuanto la decisión de confirmar la sentencia de primera instancia y, por ende, negar la existencia responsabilidad estatal, se fundamentó en una interpretación razonable del material probatorio recaudado. Esto principalmente por tres razones. Primera, el tribunal tuvo como prueba válida el informe de 10 de enero de 1990 rendido por el comandante del Tercer Distrito y valoró la información allí contenida a la luz del acervo probatorio. Segunda, dicho informe, su ratificación y la diligencia de inspección ocular del libro de minutas de la estación de policía no aportan información sobre las circunstancias en las que los agentes fueron detenidos, identificados y retenidos, por lo que no resultan determinantes para identificar las causas ciertas de los daños. Tercera, no existe prueba que acredite que los agentes fueron sometidos a un riesgo excepcional distinto al propio del desarrollo de acciones de inteligencia que debían realizar dentro de sus funciones como agentes de la policía ni tampoco que hubiere existido falla en el servicio, por el contrario, se evidencia que, dadas las circunstancias del momento de los hechos, los superiores de los agentes tomaron medidas de planeación y precaución para minimizar los riesgos propios de ese tipo de misiones[226].

104. Así las cosas, el cuestionamiento de los accionantes responde entonces a que el tribunal descartó que la opinión del comandante constituyera prueba directa de la responsabilidad estatal por riesgo excepcional o falla en el servicio. Circunstancia que corresponde a una diferencia de criterio jurídico entre los accionantes y el Tribunal Administrativo de Risaralda, mas no a que este último hubiere fundamentado su decisión en una interpretación irrazonable o arbitraria del acervo probatorio, por lo que no tiene la entidad para configurar el defecto fáctico endilgado.

105. Por las anteriores razones, la Sala concluye que el presunto defecto fáctico, así como la presunta vulneración del derecho al debido proceso, alegados por los actores no se configuran en la providencia demandada.

4.2. Análisis sobre el presunto desconocimiento del precedente

106. *Desconocimiento del precedente*. Con fundamento en los «los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima»[227], la jurisprudencia constitucional ha reconocido el desconocimiento del precedente

[225] En la diligencia de ratificación y ampliación del informe, el comandante de la Estación de Policía de Mistrató explicó que el comandante del Tercer Distrito estuvo de acuerdo con que enviara a dos agentes a verificar la información del retén, para informarle con posterioridad.
[226] Tales como: *(i)* vestir de civil, *(ii)* acudir en una motocicleta particular y *(iii)* no llegar hasta el lugar en el que se tenía conocimiento de que, presuntamente, se efectuaba el retén guerrillero.
[227] Sentencia SU-267 de 2019. *Cfr*. Sentencias SU-296 de 2020 y SU-288 de 2015.

como una de las «causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales»[228]. Este defecto «se configura cuando, sin justificación, los jueces se apartan de "una decisión [que] constituye precedente aplicable a un caso concreto" y, en consecuencia, "adoptan decisiones disímiles frente a casos semejantes"»[229].

107. La Corte ha definido el precedente judicial «como la sentencia o sentencias que se expidieron con anterioridad a un caso y que por su similitud con el problema jurídico que con posterioridad le corresponde resolver a una autoridad judicial (singular o colegiada) debe ser considerado por esta en el análisis y decisión del nuevo fallo»[230]. Además, ha explicado que el precedente puede ser *horizontal*, «cuando las decisiones son expedidas por los jueces que se encuentran en el mismo nivel jerárquico […] [o] por el mismo funcionario judicial» y *vertical*, cuando la decisión (o decisiones) previa que constituye precedente para el caso nuevo fue emitida por «el superior jerárquico o por los órganos de cierre encargados de unificar la jurisprudencia»[231].

108. La Corte también ha sostenido, de manera reiterada, que «[p]ara determinar si una sentencia o sentencias anteriores son vinculantes y, por tanto, si deben considerarse como precedente relevante para resolver un caso particular», es necesario que: *(i)* «[e]n la *ratio decidendi* de la sentencia se encuentr[e] una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente; *(ii)* dicha *ratio* hubiere «servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante» y *(iii)* los hechos del caso anterior «deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente»[232]. De tal suerte que, aunque los hechos entre el caso previo y el actual o posterior deban ser «equiparables», esta cuestión no implica, *per se*, que la decisión previa constituya precedente y que, por ende, sea vinculante[233]. En consecuencia, de no verificarse los anteriores criterios, «es válido que el juez al no encontrar similitud entre los hechos, problema jurídico o cuestión constitucional, no lo considere precedente vinculante»[234].

109. Finalmente, la Corte ha sostenido que la vinculatoriedad del precedente no implica que el ordenamiento jurídico y la interpretación de las normas quede petrificado»[235]. Así, en virtud de la autonomía judicial[236], los jueces pueden apartarse del precedente judicial o constitucional, siempre que cumplan con los

[228] Sentencia C-590 de 2005. *Cfr*. SU-296 de 2020, SU-267 de 2019, SU-055 de 2018, SU-086 de 2018, SU-113 de 2018, SU-611 de 2017, SU-091 de 2016, SU-424 de 2016, SU-501 de 2015, SU-053 de 2015, SU-288 de 2015, SU-567 de 2015, SU-056 de 2014, SU-874 de 2014, SU-407 de 2013, entre otras.
[229] Sentencia SU-296 de 2020. *Cfr*. Sentencias SU-424 de 2016, SU-288 de 2015 y SU-047 de 1999.
[230] Sentencia SU-027 de 2021. *Cfr*. Sentencias SU-354 de 2017 y SU-053 de 2015.
[231] Ib.
[232] Sentencia SU-027 de 2021.
[233] *Cfr*. Sentencias SU-027 de 2021, SU-296 de 2020, SU-332 de 2019 y SU-424 de 2016, entre muchas otras.
[234] Sentencia SU-027 de 2021. En este sentido, en la Sentencia SU-054 de 2015, reiterada por la Sentencia SU-011 de 2021, la Corte reiteró que «debe existir una semejanza de problemas jurídicos, cuestiones constitucionales, hechos del caso, normas juzgadas o puntos de derecho. En ausencia de uno de estos elementos, no puede predicarse la aplicación de un precedente».
[235] Sentencia SU-027 de 2020.
[236] *Cfr*. Sentencia SU-354 de 2017.

principios de transparencia y de razón suficiente[237], lo cual exige de ellos una especial carga argumentativa.

110. *Sentencia de 1° de febrero de 2012 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado*. Por medio de esta sentencia, el Consejo de Estado conoció, en segunda instancia, de la demanda de reparación directa presentada por el asesinato de un agente de la Policía Nacional. El agente se transportaba en un bus de transporte intermunicipal de Ocaña a San Calixto (Norte de Santander), vestido de civil y sin armamento, con el fin de cumplir la orden de traslado al lugar en el cual debía prestar sus servicios. Tras analizar el material probatorio allegado al proceso, la Sección Tercera concluyó que el daño causado al agente era atribuible al Estado a título de falla en el servicio.

111. La Sección Tercera consideró que hubo falla en el servicio, por cuanto la orden de traslado del agente no atendió el procedimiento previsto para tal fin, según el cual se «debía observar las condiciones de seguridad a las que podía estar expuesto el agente, de tal manera que cuando estas no estaban garantizadas el traslado o desplazamiento de los policiales se debía realizar en forma masiva y por vía área (sic)»; por el contrario, «en caso de existir garantías de seguridad, se ordenaba el traslado en servicio público ordinario, bus, sin armamento, precisamente para no exponer al uniformado a una situación riesgosa». En consecuencia, concluyó que la Policía Nacional no cumplió con el procedimiento previsto para efectuar el traslado del agente, puesto que se ordenó en transporte público ordinario, pese a las complejas circunstancias orden público. Con lo cual, el Estado incumplió sus deberes de «planeación, organización, seguimiento y despliegue de la fuerza policial, especialmente en zonas donde el conflicto armado tenía las más complejas, serias y graves circunstancias»[238].

112. Como se indicó previamente (*supra* 80), la sentencia que los accionantes alegan como precedente desconocido por el Tribunal Administrativo de Risaralda no es una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Sin embargo, la Corte ha explicado que «la obligatoriedad que tienen las sentencias de unificación no excluye el deber genérico de seguir el precedente respecto de las decisiones del Consejo de Estado que no tienen dicha condición»[239]. De allí que, aunque solo las sentencias de unificación del Consejo de Estado puedan «ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia»[240] y sirvan de

[237] El principio de transparencia exige que el juez haga «referencia al precedente que abandona, lo que significa que no puede omitirlo o simplemente pasarlo inadvertido como si nunca hubiera existido» y el principio de razón suficiente, que «explique de manera suficiente y razonada los motivos por los cuales considera que es necesario apartarse de sus propias decisiones o de las adoptadas por un juez de igual o superior jerarquía». Sentencia SU-027 de 2020.

[238] La Sección Tercera (Subsección C) destacó el «valor intrínseco del ser humano, sin importar su condición o posición». En este sentido, señaló que «la situación de conflicto armado interno en la que se encuentra el país desde hace décadas, exige del Estado corresponderse con mayor rigor con su deber positivo de protección de los derechos de todos los ciudadanos, en especial de aquellos que participan en el mismo». Así mismo, sostuvo que «al ciudadano-soldado le es aplicable la exigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos según la cual también puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos». Todo lo anterior, «se concreta en la aplicación de medidas de precaución (anticipación del riesgo) y de prevención».

[239] Sentencias SU-353 de 2020 y C-179 de 2016.

[240] Sentencia C-588 de 2012, reiterada por la Sentencia SU-353 de 2020.

referente para determinar la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, «[l]as demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo»[241].

113. Así las cosas, esta Sala advierte que la sentencia de 1° de febrero de 2012, emitida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, constituye un precedente para resolver el caso *sub judice*, porque la *ratio decidendi* de dicha providencia *(i)* contiene una regla relativa a la responsabilidad estatal por daños causados por grupos armados al margen de la ley a miembros de la fuerza pública con ocasión de la prestación de sus servicios, por lo cual está relacionada con el presente caso y *(ii)* sirvió de base para solucionar un problema jurídico semejante al resuelto por el Tribunal Administrativo de Risaralda. Además, *(iii)* aunque los hechos del caso anterior no son iguales al presente, sí plantean un punto de derecho semejante.

114. *En la sentencia de 16 de junio de 2020, el Tribunal Administrativo de Risaralda no incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente endilgado por los accionantes*. Por el contrario, la providencia cuestionada aplicó la *ratio decidendi* de la sentencia de 1 ° de febrero de 2012 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado que, además, coincide con la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad estatal en casos en los que, con ocasión de la prestación de sus servicios, miembros de la fuerza pública sufren daños causados por un tercero (grupo armado al margen de la ley).

115. En efecto, el Tribunal Administrativo de Risaralda *(i)* aplicó la regla según la cual, en principio, los daños que sufran los miembros de la fuerza pública con ocasión de las actividades propias del servicio no generan responsabilidad estatal, *(ii)* salvo que, en el caso concreto, se acredite la existencia de una falla en el servicio y/o que el agente fue sometido a un riesgo excepcional[242]. De tal suerte que, al igual que lo hizo la Sección Tercera en la sentencia alegada como desconocida, el Tribunal concluyó que «el régimen de responsabilidad aplicable al *sub lite* es el criterio subjetivo de falla en el servicio, en tanto se debe probar que el daño causado deviene de las acciones u omisiones imputables al Estado, en su posición de garante que lleva a asumir riesgos superiores a los que normalmente deben afrontar quienes ejercen funciones de alto riesgo relacionadas con la defensa y seguridad del Estado»[243].

116. Lo anterior debido a que, cuando se trata de «miembros de la fuerza pública que se encuentran involucrados en la atención, defensa y despliegue de las actividades propias del mantenimiento de la seguridad y del orden público, con ocasión de las acciones realizadas por los diferentes grupos armados insurgentes en el territorio, **también es dable exigir al Estado la obligación de garantizar la creación, la preservación o, siquiera, la existencia de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida, los**

[241] Ib.
[242] Cdno. 1-1, fl. 378 (reverso).
[243] Ib. Fl. 379 (reverso).

cuales, como sujetos no renuncian a los mismos, ni a su tutela»[244]. (Destacado fuera del original).

117. De hecho, el tribunal citó, *in extenso*, la sentencia de 1° de febrero de 2012 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, para destacar[245]: *(i)* la prevalencia del Derecho Internacional Humanitario; *(ii)* que el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida debe garantizarse en las situaciones de conflicto armado interno; *(iii)* que el conflicto armado exige «del Estado corresponderse con mayor rigor con su deber positivo de protección de los derechos de todos los ciudadanos, en especial de aquellos que participan en el conflicto armado]», debido al «valor intrínseco del ser humano» y *(iv)* que «al ciudadano-soldado le es aplicable la exigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos según la cual también puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos».

118. En este sentido, el Tribunal Administrativo de Risaralda se propuso «establecer si la entidad demandada incumplió con […] [la] obligación a su cargo, **al no haber planeado previamente el despliegue de la operación de inteligencia** tendiente a verificar la realización de un retén ilegal […] **y al no haber apoyado y protegido de manera apropiada y efectiva a los dos agentes** de la Policía Nacional que, debido a dicha misión, fueron desaparecidos forzosamente, secuestrados y asesinados; y de esta manera determinar si tales incumplimientos se configuraron en causas que, de manera eficiente, conllevaron al fallecimiento de los policiales Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal, de tal forma que sea posible deducir la responsabilidad estatal en el caso concreto»[246]. (Destacado fuera del original). De manera que, aunque en principio resultaba procedente «la aplicación del eximente de responsabilidad [por el] hecho exclusivo y determinante de un tercero», el tribunal destacó la importancia de «analizar las pruebas que obran en el expediente para entrar a determinar» si la entidad demandada incrementó «el riesgo normal al cual las víctimas estaban expuestas en su condición de policías profesionales […] y, por tanto, […] comprometen la responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado»[247].

119. A diferencia de lo ocurrido en la referida sentencia del 1° de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo de Risaralda advirtió que los demandantes no indicaron «cuáles eran las medidas que la demandada debía adoptar para prever y evitar la interceptación, ni se probó que estas se hubieran dejado de emplear»[248]. No obstante, el tribunal constató que en el caso *sub examine* «el operativo ordenado por el comandante de la Estación de Policía de Mistrató no fue apresurado, improvisado y sin medir las consecuencias de las actuaciones que emprenderían»[249]. Lo cual se evidencia en que el comandante adoptó una

[244] Ib.
[245] Ib. Fl. 379.
[246] Ib. Fl. 379 (reverso).
[247] Ib. Fl. 384.
[248] Ib. Pág. 18.
[249] Ib. Fl. 384 (reverso).

serie de medidas tendientes a minimizar el riesgo propio de la misión que debían ejecutar los agentes. En particular, el tribunal destacó que las órdenes del comandante de la estación «fueron claras en la medida en que no [se] debía confrontar al grupo de personas integrantes del movimiento insurgente, sino comprobar la existencia del denominado "retén ilegal", en aras de articular un plan para hacerle frente a la situación»[250], para lo cual los agentes solo debían llegar hasta un kilómetro antes del lugar en el que se tenía información sobre el retén[251].

120. Así las cosas, no es cierto que el Tribunal Administrativo de Risaralda hubiere sostenido que los deberes de planeación y coordinación no eran aplicables al presente asunto, como lo afirmaron los accionantes. Por el contrario, toda la argumentación expuesta por el tribunal en la sentencia cuestionada estuvo dirigida a comprobar si, en el presente caso, la Policía Nacional desconoció los deberes de planeación y coordinación y, como consecuencia, expuso a los agentes a un riesgo mayor al propio de sus funciones. De allí que, con fundamento en el acervo probatorio, el tribunal concluyó que el comandante de la Estación de Policía adoptó medidas que, lejos de aumentar el riesgo que debían asumir los agentes, buscaban reducirlo.

121. En tales términos, para la Sala es claro que el tribunal no eximió al Estado del cumplimiento de los deberes de planeación y coordinación bajo la excusa de que se trataba de una misión de inteligencia, y no de contraataque o de confrontación, como equivocadamente lo señalan los accionantes. Las consideraciones del tribunal dan cuenta de que tales deberes y principios son aplicables a las actividades policiales y militares, incluyendo las labores de inteligencia, aunque en la práctica no se concreten en de la misma manera[252]. Además, el tribunal tuvo en consideración el alegato de los demandantes según el cual la Policía Nacional habría actuado negligentemente al enviar a los agentes solos, sin refuerzos o apoyo militar[253], es decir, sin planeación previa ni coordinación con el Ejército Nacional[254]. En este sentido, analizó la

---

[250] Ib.

[251] *Cfr*. Cdno. 2, fl. 92

[252] El Tribunal Administrativo de Risaralda sostuvo expresamente que: «no se adoptaron las medidas necesarias de planeación para llevar a cabo la misión de contraataque, contrainsurgencia o despliegue, pues precisamente para eso se hacía necesario contar con la información fidedigna de la presencia del "enemigo" en el teatro de informaciones». De esta manera, el tribunal respondió al argumento de los demandantes, puesto que ellos sostuvieron que fue un error enviar a los agentes sin refuerzos y, además, hicieron referencia a sentencias del Consejo de Estado en las que declaró la responsabilidad estatal por la omisión en medidas de planeación y coordinación en el desarrollo de misiones de contraataque o confrontación. En este sentido, respecto de uno de esos casos, el tribunal explicó que «la responsabilidad del Estado […] obedeció a errores tácticos en la[s] consideraciones de los comandantes para la confrontación y despliegue de patrullas, no para labores de inteligencia o verificación». Cdno. 1-1, fl. 384 (reverso). En relación con otro caso decidido por el Consejo de Estado, el tribunal explicó que no se presentaba identidad fáctica con el caso actual, porque «los hechos no se desarrollaron como una labor de inteligencia, o verificación, sino de una emboscada de la que fueron objeto un grupo de uniformados de la Policía Nacional que se dirigían precisamente a repelar el accionar delincuencial del grupo insurgente». Cdno. 1-1, fl. 386.

[253] *Cfr*. Cdno. 1, fl. 26.

[254] Ib. Fls. 60 a 61. Esta tesis fue expuesta por los demandantes tanto en el escrito de demanda como en el recurso de apelación, lo cual explica que el Tribunal Administrativo de Risaralda se hubiera esmerado por responder a este planteamiento. Por ejemplo, en el recuso de apelación, los demandantes sostuvieron que «no fue el retén de los subversivos el determinante en la ocurrencia de los hechos, [sino] […] la intrepidez de enviar dos personas solas y sin seguridad a verificar la presencia de un retén ilegal». Así como que los agentes fueron expuestos a un riesgo superior que el de sus compañeros porque «fueron enviad[os] a verificar el retén, pero no

razonabilidad de medidas alternativas que el comandante de la Estación de Policía pudiera haber adoptado.

122. Ahora bien, los accionantes también afirmaron que el Tribunal Administrativo de Risaralda desconoció que la sentencia de 1° de febrero de 2012 señaló que la instrucción de la Policía Nacional, en aquella época, era que «aun cuando el desplazamiento el uniformado lo realizara de civil y en vehículo particular, bajo ninguna circunstancia podía efectuarlo con arma de dotación "ya que la remisión con cualquier tipo de armas lo haría fácil presa de la guerrilla en caso de un "retén"»[255]. Este reproche, como los demás, no tiene asidero.

123. La referencia que hicieron los accionantes a la sentencia de 1° de febrero de 2012 corresponde a la transcripción del informe presentado por el coronel que, para la fecha de los hechos, fungía como comandante del Departamento de Policía de Norte de Santander en el cual explicó el procedimiento que debía seguirse para los traslados de los agentes que se realizan de manera rutinaria, cada seis meses. En tales términos, dicha referencia no hizo parte de la *ratio decidendi* de la sentencia ni mucho menos constituyó una regla fijada por el Consejo de Estado. Además, es claro que el procedimiento al que se refirió el coronel no correspondía a los desplazamientos que debían efectuar los agentes en desarrollo de misiones de inteligencia.

124. *El Tribunal Administrativo de Risaralda no vulneró el derecho a la igualdad de los accionantes*. Esto, por cuanto, si bien la sentencia de 1° de febrero de 2012 resolvió un caso que planteaba un punto de derecho semejante al que se resolvió mediante la sentencia cuestionada, lo cierto es que los hechos relevantes de ambos casos no son asimilables y, por ende, no ameritan una misma solución, sino que, de conformidad con el precedente judicial aplicable (la Constitución y la Ley) el juez debía analizar las particularidades de cada caso y tomar la decisión correspondiente, como en efecto ocurrió. De allí que el tribunal analizara la totalidad del acervo probatorio, para determinar si la Policía Nacional incumplió con sus deberes de protección de sus agentes (planeación, coordinación, humanidad, etc.), de manera que los agentes Hurtado y Cárdenas se hubieran visto expuestos a un riesgo mayor que el propio de sus actividades.

125. Como se explicó *supra* 110, en el caso resuelto por el Consejo de Estado mediante la sentencia de 1° de febrero de 2012 el agente fue asesinado por miembros de un grupo subversivo cuando se transportaba en un bus intermunicipal en cumplimiento de una orden de traslado rutinario para dirigirse al nuevo lugar en el que prestaría sus servicios. Por el contrario, los agentes Hurtado y Cárdenas fueron secuestrados cuando ejecutaban una operación de inteligencia, a fin de verificar la información recibida sobre la realización de un «retén ilegal». De igual forma, en el primer caso se probó que los superiores del agente habían ordenado su traslado en condiciones contrarias a las que preveía el procedimiento para tal fin, porque se dispuso su traslado en transporte

se les suministró acompañamiento, lo cual no admite justificación dada la peligrosidad de la misión». Escrito de apelación, pág. 14 a 15.

[255] Escrito de tutela, pág. 25.

público, pese a las complicadas condiciones de orden público del lugar de los hechos. En su lugar, en el caso *sub judice*, no se probó que los superiores de los agentes hubieren ordenado la operación de inteligencia en contravía de algún procedimiento previsto para tal fin. Por el contrario, el comandante de la Estación de Policía dispuso de algunas medidas que pretendían reducir el riesgo inherente de la misión.

126. En síntesis, el Tribunal Administrativo de Risaralda tenía el deber de seguir el precedente del Consejo de Estado sobre la responsabilidad estatal por daños sufridos por miembros de la fuerza pública en cumplimiento de sus servicios, en especial cuando han sido causados por grupos armados al margen de la ley. En este sentido, debía aplicar la *ratio decidendi* de la sentencia del 1° de febrero de 2012 de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado. No obstante, el Tribunal Administrativo de Risaralda no estaba obligado a adoptar la misma decisión que aquella dispuesta por el Consejo de Estado en la referida providencia. Por el contrario, su obligación era analizar las particularidades del caso concreto a fin de determinar si, de acuerdo con el precedente, era posible atribuir el daño sufrido por los agentes al Estado. En otras palabras, el caso resuelto por la Sección Tercera del Consejo de Estado el asesinato del agente se produjo con ocasión de un traslado rutinario, que no en el desarrollo de una misión de inteligencia y, además, en aquella oportunidad quedó probado que la orden de traslado se dio sin observar el procedimiento para tal fin, lo cual no ocurrió en el caso *sub examine*.

127. Por las anteriores razones, la Sala concluye que el presunto desconocimiento del precedente, así como la presunta vulneración del derecho a la igualdad, alegados por los actores no se configuran en la providencia demandada.

Síntesis del caso

128. Por medio de apoderado judicial, familiares de los agentes Ovidio Hurtado Gutiérrez y Luis Antonio Cárdenas Sabogal presentaron acción de tutela en contra del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda (Sala Cuarta de Decisión) por considerar que vulneró sus derechos al debido proceso y a la igualdad, debido a la presunta configuración de los defectos fáctico y desconocimiento del precedente. Tales defectos estarían presentes en la sentencia de 16 de junio de 2020, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda confirmó la sentencia de primera instancia, emitida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Risaralda, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda de reparación directa, promovida por los ahora accionantes.

129. La Sala Séptima de Revisión verificó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, pero concluyó que no se configuraron los defectos alegados por los accionantes. De un lado, no se configuró defecto fáctico, porque el tribunal efectuó una interpretación razonable del acervo probatorio, mientras que los argumentos de los accionantes evidencian una discrepancia con la valoración

jurídica de ciertas pruebas. Por consiguiente, tampoco hubo vulneración al derecho al debido proceso. De otro lado, no existió desconocimiento del precedente, porque el tribunal aplicó la *ratio decidendi* de la sentencia del Consejo de Estado alegada como desconocida. De igual forma, la Sala constató que no hubo vulneración al derecho a la igualdad, por cuanto los hechos relevantes del caso resuelto previamente por el Consejo de Estado no son iguales a los del caso *sub examine* y, por tanto, el tribunal no estaba obligado a declarar la responsabilidad estatal.

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia de 28 de mayo de 2021, emitida por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, por medio de la cual confirmó la sentencia de 25 de febrero de 2021, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la cual negó el amparo solicitado por María Juveli Gutiérrez Giraldo, Ángela María Hurtado Gutiérrez, Germán Adolfo Hurtado Gutiérrez, Paula Andrea Hurtado Restrepo, Sthefany Valderrama Hurtado, Orfinely Gutiérrez Pineda, Jairo de Jesús Gutiérrez, Julián Andrés Montoya Gutiérrez, Darío Hurtado Gutiérrez, Gustavo Adolfo Montoya Gutiérrez, Luz Marina Ramírez González, Andrea Melissa Cárdenas Ramírez, Blanca Ruth Cárdenas Ramírez y Rigoberto Cárdenas Ramírez.

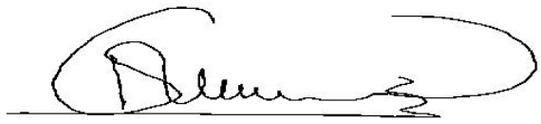
Segundo. LEVANTAR la suspensión de términos en el presente asunto ordenada por la Sala Séptima de Revisión, mediante auto de 16 de noviembre de 2021.

Tercero. LIBRAR, por Secretaría General, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

KARENA ELISAMA CASELLES HERNÁNDEZ
Magistrada (E)



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General