



## COMUNICADO 10

Marzo 14 de 2024

**SENTENCIA SU-081/24**

**M.P. DIANA FAJARDO RIVERA**

**EXPEDIENTE: T-9.557.082**

**CORTE CONSTITUCIONAL AMPARÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE ESPOSA E HIJAS DE CONCEJAL DE SOACHA QUE FALLECIÓ DEBIDO A UN DISPARO LA NOCHE DEL MAGNICIDIO DE LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO. LA CORTE DISPUSO DEJAR SIN EFECTOS LA DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA DENTRO DEL PROCESO DE REPARACIÓN DIRECTA, PARA QUE SE INTEGRE EN DEBIDA FORMA EL CONTRADICTORIO CON LAS ENTIDADES RECEPTORAS DE FUNCIONES O QUE SON LAS RESPONSABLES DE LAS OBLIGACIONES Y DE LOS PROCESOS JUDICIALES EN CONTRA DEL EXTINTO DAS, ADEMÁS DE LA POLICÍA NACIONAL, DE TAL FORMA QUE SE GARANTICEN LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR AGENTES DEL ESTADO, EN ESPECIAL, LA JUSTICIA MATERIAL Y LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO CAUSADO**

### **1. Antecedentes**

La esposa e hijas del concejal de Soacha Julio César Peñaloza Sánchez, instauraron el medio de control de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, para que fuese declarada administrativamente responsable de forma agravada por las graves violaciones a los derechos humanos que significó el homicidio del entonces concejal, producto del atentado perpetrado el 18 de agosto de 1989 en contra el candidato presidencial Luis Carlos Galán Restrepo, en el cual Julio César Peñaloza Sánchez resultó herido y posteriormente lo condujo a la muerte.

Para ello, las demandantes adujeron como hecho generador del daño que el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) cambió y debilitó la seguridad del candidato presidencial, asignando un nuevo jefe de seguridad que tenía conexión con quienes fueron los autores materiales del crimen, sumado a que el director del DAS contribuyó de manera significativa a la realización del atentado terrorista, lo que ubicó el caso en una responsabilidad del Estado por acción de sus agentes que, incluso, fue reconocida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia al condenar penalmente al general (r) Miguel Maza Márquez.

Así mismo, las actoras alegaron una falla en el servicio por la omisión de no otorgar la debida seguridad al candidato presidencial, a quienes estaban en la tarima esa noche y a la plaza pública de Soacha. Con base en ello, solicitaron la reparación de los perjuicios morales, materiales e inmateriales e indicaron que, si bien se demandaba a la Policía Nacional, también lo hacían por ser esta entidad la sucesora de ciertas funciones que le fueron trasladadas del extinto DAS.

En el trámite de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (i) negó la excepción previa de indebida representación porque se estaba cuestionando la grave violación a los derechos humanos imputable al extinto DAS, que fue asumida según funciones por la Policía Nacional; (ii) en la audiencia inicial la parte actora expuso la posible existencia de un vicio de nulidad porque era necesario definir la entidad o entidades sucesoras de las funciones del DAS frente a la responsabilidad por los hechos que se imputaban en la causa, pero se estimó que era un asunto a definir en la sentencia, y (iii) en los alegatos de conclusión las demandantes insistieron en la responsabilidad del extinto DAS por la acción y omisión en la seguridad del candidato presidencial y de quienes lo acompañaban en la plaza pública de Soacha, y por la acción de sus agentes al conocer previamente del atentado que se ejecutaría contra Luis Carlos Galán Sarmiento, sin evitarlo, lo que terminó causando el fallecimiento del entonces concejal de Soacha.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de primera instancia en la cual declaró administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, como sucesora procesal del extinto DAS, por los daños ocasionados a las demandantes por la muerte de concejal de Soacha. En consecuencia, condenó a esa entidad a pagar los perjuicios morales y los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante. Para ello estableció que la Policía Nacional asumió en el año 2004 el traslado de funciones del DAS relacionadas con la seguridad de líderes políticos diferentes al primer mandatario, vicepresidente, ministros y expresidentes de la República, y que del delito cometido en contra de Julio César Peñaloza Sánchez fue catalogado por la justicia penal ordinaria como un delito de lesa humanidad en el cual participaron agentes estatales.

Esa decisión fue apelada por ambas partes. La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 23 de septiembre de 2022, revocó el fallo apelado y negó las pretensiones de la demanda. Concluyó que el patrimonio autónomo “PAP Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica del Extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS y su fondo rotatorio”, cuya vocería es ejercida por la Fiduciaria La Previsora S.A., era el llamado a responder por las obligaciones que no fueron trasladadas del DAS y respecto de los nuevos procesos judiciales iniciados luego de la extinción de esa entidad. Concluyó que la Policía Nacional no debe responder por los daños derivados de los hechos que ocurrieron con ocasión de la muerte de Luis Carlos Galán Sarmiento, dado que no existe norma que le haya impuesto el deber de hacerse cargo de las condenas que tengan como fundamento hechos irregulares cometidos por el DAS antes de su supresión. En atención a ello, como el mencionado patrimonio autónomo no fue convocado a la demanda de reparación directa, determinó que se configuró una falta de legitimación en la causa por pasiva y negó las pretensiones de la demanda con fundamento en ese argumento procesal.

La acción de tutela se dirigió contra esta última decisión judicial. Las accionantes estimaron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en tanto la autoridad judicial acusada incurrió en un defecto sustantivo porque no aplicó el estándar orientado a la garantía de acceso efectivo a la administración de justicia para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Particularmente indicaron que el Consejo de Estado omitió aplicar los artículos 8.1, 25 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para realizar una gestión del proceso a partir de la cual las actoras pudieran obtener un recurso judicial efectivo con miras a lograr la justicia material y la reparación integral del daño imputable al Estado.

Así mismo, las actoras señalaron que la decisión cuestionada se centró en dar prevalencia de los aspectos procesales por encima del derecho sustancial de las víctimas y les impuso una carga desproporcionada para acceder a la justicia, dado lo difuso de las normas que regulan el traslado de obligaciones del extinto DAS a otras entidades para determinar el actual responsable que debía ser llamado al proceso judicial como sucesor de la obligación. En tal sentido, sostuvieron que las normas procesales debieron interpretarse en el sentido más favorable a la admisibilidad de la demanda y a la conformación del litigio, para

proceder a administrar justicia de fondo en el medio de control de reparación directa, sin convertirlas en barreras infranqueables que limitaran la aspiración razonable de justicia.

Al resolver la acción de tutela, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo, y luego, la Sección Quinta de esa misma Corporación confirmó la decisión al estimar que no se configuró el defecto sustantivo que fue alegado por las actoras, en tanto del estándar convencional no se derivan reglas flexibles en materia de los requisitos de la demanda, en especial, lo que tiene que ver con la debida conformación e integración del contradictorio.

## 2. Decisión

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia proferida el 15 de junio de 2023 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que confirmó la decisión dictada el 31 de marzo de 2023 por la Sección Primera del Consejo de Estado, que a su vez negó la acción de tutela que presentaron Gloria Mercedes Rojas Escobar, Gloria Marcela Peñaloza Rojas y Sandra Paola Peñaloza Rojas contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que les asisten a las actoras.

**SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida en segunda instancia el 23 de septiembre de 2022 por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, dentro del medio de control de reparación directa que presentaron Gloria Mercedes Rojas Escobar, Gloria Marcela Peñaloza Rojas y Sandra Paola Peñaloza Rojas contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

**TERCERO. ORDENAR** al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, que en el término de quince (15) días siguientes a la notificación de este proveído, proceda a aplicar sus poderes oficiosos para integrar en debida forma el contradictorio, que como mínimo deberá contar con la Policía Nacional, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y con la Fiduciaria La Previsora S.A. como vocera del patrimonio autónomo “PAP Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica del Extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS y su fondo rotatorio”, además de las

demás entidades que estime que deben acudir a reparar el daño. Surtida esa etapa, dentro de los términos legales, deberá proceder a dictar sentencia de segunda instancia resolviendo las apelaciones, sin desconocer la responsabilidad de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, de tal forma que defina qué conceptos se reparan, el o los obligado(s) a hacerlo y la tasación de los perjuicios respectivos.

**CUARTO.** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 3. Síntesis de los fundamentos

En un primer momento la Corte determinó que la solicitud de amparo cumplía con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

Luego de ello, en un segundo momento, a partir de la argumentación clara que propusieron las accionantes, y en atención del principio *iura novit curia* (corresponde al juez la aplicación del derecho), la Sala Plena estimó viable ubicar y adecuar los reparos, no tan solo a la estructuración de un defecto sustantivo, sino adicionalmente a la posible configuración de los defectos de violación directa a la Constitución y procedimental por exceso ritual manifiesto.

El defecto sustantivo, en tanto las actoras fundaron su argumento en exponer el desconocimiento del estándar convencional que se genera a partir de unos artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que para la Sala Plena ubica el análisis en un presunto desconocimiento del artículo 93 de la Constitución, que integran esas normas al derecho interno a través del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se configuró al dar prevalencia a los aspectos procesales por encima del derecho sustancial de las víctimas e imponerles a las actoras una carga desproporcionada para acceder a la justicia. De esta forma, el estudio de la Corte se centró en esos tres defectos. Con base en lo anterior, la Sala Plena fijó los siguientes tres problemas jurídicos:

¿Vulneró la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que les asisten a las accionantes, al incurrir en el defecto de violación directa a la Constitución al desatender el contenido del artículo 93 superior, a través del cual se integran las normas convencionales como bloque de constitucionalidad en sentido estricto, que garantizan los recursos judiciales efectivos y la reparación integral para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos?

¿Desconoció la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que les asisten a las accionantes, por incurrir en defecto sustantivo al dejar de interpretar de manera favorable a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, las normas sobre las competencias y el traslado de funciones del extinto DAS a otras entidades del Estado?

¿Violó la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de las accionantes, por incurrir en un defecto procesal por exceso ritual manifiesto, en el marco de un proceso de reparación directa por la responsabilidad administrativa por la muerte de Julio César Peñaloza Sánchez, al privilegiar un debate procedimental en la integración del contradictorio, sobre su deber de acentuar una gestión del proceso que garantizara los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos?

Para resolver estos problemas, la Corte se ocupó de los siguientes temas: (i) caracterizó brevemente las causales específicas de procedencia de la tutela contra providencia judicial denominadas defecto sustantivo, defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, y violación directa a la Constitución; (ii) refirió al derecho de acceso a la administración de justicia: la tutela judicial efectiva. Los recursos judiciales efectivos que deben privilegiar la justicia material para las víctimas que reclaman la reparación directa por graves violaciones a los derechos humanos imputables a agentes del Estado. El deber acentuado de gestión del proceso judicial para garantizar los derechos de estas víctimas; (iii) abordó el análisis de las funciones que tenía a cargo el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, la supresión de esa entidad y los llamados a responder con ocasión de su supresión, teniendo presente un

enfoque hacia la justicia material, y (iv) realizó una diferenciación entre la indebida representación judicial y la falta de legitimación en la causa por pasiva.

A partir de lo anterior, la Corte resolvió el caso concreto. Respecto del primer problema jurídico la Corte encontró que la decisión cuestionada incurrió en defecto por violación directa de la Constitución al desconocer el artículo 93 de la Constitución Política, a través del cual se integran al ordenamiento interno los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en especial, lo relacionado con las garantías que conllevan a que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos cuenten con un recurso judicial efectivo y expedito que les permita materializar los derechos a la justicia y a la reparación integral.

En relación con el segundo problema jurídico, la Sala Plena consideró que la decisión cuestionada incurrió en defecto sustantivo. La Sala constató que del expediente judicial se extraen tres posibles interpretaciones: (i) la de las demandantes según la cual, a través de la competencia sobre registros delictivos, se trasladó una competencia general a la Policía Nacional para procurar el orden público y la seguridad de la ciudadanía; (ii) la del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que indicó que se trasladó a la Policía Nacional la protección de líderes políticos diferentes a aquellos de competencia de la Unidad Nacional de Protección, y (iii) la del Consejo de Estado, que indica que todo aspecto de competencia que no fue expresamente regulado, lo que incluye la seguridad en general y líderes políticos diferentes a los de competencia de la Unidad Nacional de Protección, le corresponde a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través del patrimonio autónomo del extinto DAS, cuya vocería la ejercería la Fiduciaria La Previsora S.A.

Para la Sala, aunque esas interpretaciones son válidas, la interpretación más favorable para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos es aquella que permite la aplicación hermenéutica que mejor garantice la eficacia de la cláusula general de responsabilidad del Estado y el acceso a la justicia efectiva y material. En tal sentido, dado lo confuso que era determinar las competencias y el traslado a otras entidades de algunas funciones que ejercía el extinto DAS, esa carga no puede operar en contra de las víctimas al punto de limitar el acceso efectivo a la administración de justicia.

Finalmente, respecto del último problema jurídico, la Sala Plena determinó que la decisión cuestionada incurrió en defecto por exceso ritual manifiesto puesto que utilizó el requisito de la capacidad para ser parte demandada en un litigio como un obstáculo para darle eficacia al derecho sustancial, generando con ello una denegación de justicia al concluir que se predicaba la falta de legitimación en la causa por pasiva, sin realizar una debida gestión del proceso para lograr la integración del contradictorio, gestión que debe acentuarse frente a las víctimas que imputan graves violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales. De hecho, la Sala constató que los yerros sobre los llamados a responder por la responsabilidad administrativa y patrimonial fueron puestos de presente por las partes desde la primera instancia, sin ser corregidos por el Tribunal ni posteriormente por el Consejo de Estado, quienes son los directores del proceso. De tal forma, se privilegió el debate procedimental por encima de la realización de la justicia material y de la reparación integral a tales víctimas, al punto que el Consejo de Estado concluyó que no era posible establecer la responsabilidad del Estado en ese caso. Con un argumento de índole procesal evadió reconocer la responsabilidad del Estado.

La Sala Plena también verificó que la Policía Nacional desde la demanda estuvo llamada en una doble calidad: directamente como demandada, y como sucesora de una función que ejercía el DAS, sin que ello fuese tenido en cuenta por el Consejo de Estado. Para la Corte, la responsabilidad de la Policía Nacional no puede excluirse ni está en debate, ya que asumió funciones relevantes que al incumplirse condujeron a la causación del daño antijurídico que aparejó el fallecimiento del concejal Julio César Peñaloza Sánchez. Además, le fue trasladada la función del extinto DAS de llevar los registros delictivos y de identificación nacionales, función que en 1989 ejercía el DAS y que le permitió con antelación al magnicidio conocer información relevante sobre la posible comisión de los hechos y omitió tomar las medidas necesarias para poder evitarlo.

Como remedio constitucional, la Sala Plena revocó las decisiones objeto de revisión y concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia que les asisten a las actoras. En consecuencia, dispuso dejar sin efecto la sentencia proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado en el medio de control de reparación directa que se cuestiona, para que en su lugar aplique los poderes oficiosos del juez a efectos de integrar en debida forma el contradictorio, que como mínimo deberá contar con la Policía Nacional, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y con la Fiduciaria

La Previsora S.A. como vocera del patrimonio autónomo “PAP Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica del Extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS y su fondo rotatorio”, además de cualquier otra entidad que estime debe acudir a reparar el daño. Surtida esa etapa, dentro de los términos legales, debe proceder a dictar sentencia de segunda instancia resolviendo las apelaciones, sin desconocer la responsabilidad de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, de tal forma que defina qué conceptos se reparan, el o los obligado(s) a hacerlo y la tasación de los perjuicios respectivos.

#### **4. Reserva de aclaraciones de voto**

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**, al igual que los magistrados **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**, se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.



**José Fernando Reyes Cuartas**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**