



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sentencia SU-054 de 2025**

**Referencia:** expediente T-10.303.094.

Acción de tutela presentada por Álvaro Eduardo Benavides Velásquez contra la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

**Magistrada sustanciadora:**  
Diana Fajardo Rivera.

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

### **SENTENCIA**

En el proceso de revisión de la Sentencia del 29 de noviembre de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, actuando como juez de tutela en primera instancia, y de la Sentencia del 2 de mayo de 2024, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, actuando como juez de tutela en sede de impugnación.

### **Síntesis de la decisión**

La Sala Plena de la Corte Constitucional conoció, en sede de revisión, la acción de tutela presentada por el señor Álvaro Eduardo Benavides Velásquez<sup>1</sup> contra la

---

<sup>1</sup> Quien actúa en nombre propio.

Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que profirió, en segunda instancia, la Sentencia del 19 de julio de 2023 dentro del proceso de reparación directa iniciado por el señor Benavides Velásquez y su familia contra la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y el extinto Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–.

En dicha providencia, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado (i) revocó la sentencia de primera instancia, que había accedido parcialmente a las pretensiones; (ii) declaró la caducidad de las pretensiones indemnizatorias relacionadas con el DAS y con la Rama Judicial, y (iii) negó el reconocimiento del daño por la privación injusta de la libertad. En relación con la caducidad, analizó cada uno de los hechos invocados y aplicó el término previsto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que la demanda de reparación directa se presentó el 15 de agosto de 2012:

<b>Autoridad estatal</b>	<b>Hecho(s) específico(s)</b>	<b>Fecha de ocurrencia o conocimiento por la parte demandante</b>	<b>¿Caducó la acción?</b>
DAS	Recaudo de pruebas “falsas” para iniciar las “pesquisas”.	Entre los años 2003 y 2005.	<b>Sí</b>
	Prolongación injustificada de la detención transitoria en los calabozos del DAS.	Ingresó a la sala transitoria de detenidos del DAS el 30 de septiembre de 2005 y fue trasladado a un establecimiento carcelario solo hasta el 3 de noviembre de 2005, pese a que la Fiscalía lo había ordenado en varias oportunidades.	<b>Sí</b>
	Malos tratos durante la detención en la sala transitoria: por ejemplo, lesiones en manos, muñecas y antebrazo.	El 1º de octubre de 2005.	<b>Sí</b>
Fiscalía General de la Nación	Privación de la libertad.	El 8 de julio de 2011 quedó en firme la decisión de absolverlo por los delitos imputados.	<b>No</b>
Nación – Rama Judicial	Tardanza en la adopción de la sentencia en primera instancia.	En la primera instancia del proceso penal, el expediente permaneció en el despacho de conocimiento para fallo	<b>Sí</b>

<b>Autoridad estatal</b>	<b>Hecho(s) específico(s)</b>	<b>Fecha de ocurrencia o conocimiento por la parte demandante</b>	<b>¿Caducó la acción?</b>
		desde el 28 de marzo de 2007 hasta el 19 de enero de 2009, fecha esta última en la que se emitió la sentencia absolutoria.	

Sobre la responsabilidad estatal por la privación injusta, la providencia cuestionada encontró que (i) “la detención preventiva sin beneficio de libertad provisional impuesta al señor Benavides Velásquez resultaba legalmente procedente”; (ii) “se ajustó al derecho penal adjetivo vigente al momento de los hechos y se revela razonable”; (iii) resultaba necesaria para garantizar su comparecencia, asegurar la prueba y evitar la continuación de actividades delictivas, y (iv) fue proporcional, ya que los tres años, dos meses y diecisiete días que el accionante estuvo privado de su libertad no equivalen a las penas a las que habría podido ser condenado por los delitos que le fueron endilgados. El Consejo de Estado condenó en costas a la parte demandante.

Para el tutelante, la decisión cuestionada quebrantó sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues, en particular, analizó fragmentariamente los hechos que invocó como causantes del daño y lo dejó en una posición según la cual debió haber interpuesto sucesivas y variadas demandas de reparación directa, pese a que, incluso, estaba privado de la libertad.

En esta dirección, consideró que la providencia judicial incurrió en (i) defecto fáctico, porque desconoció la conexión de los supuestos invocados y que, según la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado en este caso, la caducidad se cuenta a partir del momento en el que quedó en firme la decisión de absolución; (ii) “defecto procesal”<sup>2</sup>, en razón a que, si la autoridad judicial demandada consideró necesario cambiar su línea jurisprudencial, no debió aplicarla retroactivamente. En adición, estimó que se configuró un (iii) defecto sustancial, en tanto resolvió el daño causado por la privación injusta de la libertad valorando nuevamente las pruebas que determinaron su absolución en la jurisdicción ordinaria penal, usurpando así la competencia del juez natural.

En primera instancia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo mediante la Sentencia del 29 de noviembre de 2023. Impugnada esta providencia por el interesado, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante fallo del 2 de mayo de 2024, modificó la sentencia impugnada y, en su lugar, declaró improcedente la protección invocada.

Seleccionado el presente asunto en la Sala Siete de Selección de 2024 y adelantado el trámite respectivo, la Sala Plena concluyó que se satisficieron los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial y

<sup>2</sup> Se conserva la denominación indicada por el tutelante.

procedió a formular tres problemas jurídicos. Para esto último, tuvo en cuenta que algunos de los vicios explícitamente invocados no correspondían a los hechos y argumentos claramente expuestos en el escrito de tutela, por lo cual, en virtud del principio según el cual el juez conoce el derecho y dado que en este caso el tutelante cumplió razonablemente con su carga argumentativa, procedió a etiquetarlos de manera más ajustada a las categorías jurisprudenciales.

Para el análisis de fondo, también efectuó consideraciones sobre (i) el régimen de responsabilidad del Estado y, en particular, la responsabilidad con ocasión de la administración de justicia; y, (ii) la caducidad del medio de control de reparación directa y, en concreto, de su aplicación en los casos en los que la demanda invoca la privación injusta de la libertad y se acumulan pretensiones. A continuación, procedió a (iii) resolver el caso concreto, asumiendo el análisis de cada uno de los vicios invocados.

**Primer problema jurídico.** ¿La Sentencia del 19 de julio de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrió presuntamente en defecto fáctico y, como consecuencia de este, en defecto sustantivo, al efectuar un análisis de la caducidad de la demanda de reparación directa por separado, esto es, predicando su ocurrencia de cada una de las acciones y omisiones invocadas por el demandante, y de cada una las autoridades presuntamente generadoras del daño antijurídico?

Para la Sala Plena, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado sí incurrió en los defectos fáctico y sustantivo. Ello ocurrió porque dio un alcance a los hechos invocados como presuntamente constitutivos del daño antijurídico respecto del extinto DAS y la Rama Judicial que no se acompasó con la unidad del proceso penal ni con la comprensión amplia de una privación de la libertad. Esta aproximación, a su turno, condujo a que se materializara una interpretación irrazonable del artículo 164 del CPACA, consistente en afirmar que es posible independizar los hechos de un proceso penal para efectos de contar el término de caducidad a partir de cada uno de ellos, sin tener en cuenta la integralidad del proceso y el grado de conexión de esos hechos con la actuación judicial adelantada a lo largo de todo el proceso.

**Segundo problema jurídico.** ¿La Sentencia del 19 de julio de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrió presuntamente en desconocimiento del precedente al omitir que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad de la demanda de reparación directa por privación injusta de la libertad en este caso debió contarse desde la ejecutoria de la sentencia que lo absolvió por los hechos del atentado contra el club El Nogal?

Este Tribunal concluyó que las fuentes del daño invocadas por el demandante y respecto de las cuales se declaró la caducidad, por ejemplo, las relacionadas con las pruebas recopiladas por el DAS y la tardanza del juez de primera instancia en adoptar la sentencia, tenían que ver directamente con la privación de la libertad,

por lo cual, sí se configuró un desconocimiento del precedente respecto de la regla prevista en algunas de las sentencias citadas por el accionante y que daban cuenta de que en este caso el término extintivo debió contarse desde el momento en el que quedó en firme la absolución del señor Benavides Velásquez en la Jurisdicción Penal. Aunado a ello, se encontró que el Consejo de Estado no justificó en su decisión cuál era la regla jurisprudencial que seguía y/o respecto de cuál se separaba.

**Tercer problema jurídico.** ¿La Sentencia del 19 de julio de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrió en desconocimiento del precedente al analizar de fondo las pruebas que soportaron las decisiones que restringieron la libertad del tutelante en el proceso penal adelantado en su contra por el atentado contra el club El Nogal, por lo que habría violado el principio de presunción de inocencia, cosa juzgada y juez natural?

La Corte Constitucional concluyó que no se configuró este defecto, en tanto para el análisis de la antijuridicidad del daño en casos de privación injusta de la libertad, necesariamente habrá que hacer referencia a los elementos que se tuvieron en cuenta y soportaron una medida que es excepcional y que impacta de manera tan fuerte la libertad, obviamente, sin realizar juicios que impliquen un doble juzgamiento penal, pero de manera tal que se permita establecer la responsabilidad o no del Estado, con fundamento en la causal general de responsabilidad prevista en el artículo 90 superior.

Por lo anterior, la Sala Plena amparó los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del tutelante; dejó sin efectos la Sentencia del 19 de julio de 2023 y dispuso emitir una nueva e integral decisión, que tuviera en cuenta lo sostenido en esta providencia.

## I. Antecedentes

1. **Proceso penal.** El accionante estuvo privado de la libertad entre el 30 de septiembre de 2005<sup>3</sup> y el 19 de enero de 2009<sup>4</sup>, con Resolución de medida de aseguramiento privativa de la libertad del 7 de octubre de 2005, en el marco de un proceso penal al que fue vinculado por la presunta comisión de los delitos de terrorismo, homicidio agravado en concurso homogéneo, tentativa de homicidio

---

<sup>3</sup> Su captura, según lo indicado por la Fiscalía General de la Nación, se soportó en: (i) la presunta identificación e individualización del señor Benavides Velásquez en desarrollo de las actividades investigativas adelantadas; (ii) la presunta aparición de su nombre en conversaciones telefónicas interceptadas en una investigación diferente, y (iii) su presunta identificación fotográfica en actuación adelantada por Hugo Lamilla, detective del DAS, con el testigo Alipio Murillo, quien habría indicado que el señor Velásquez “alias Raúl” se reunió con dos de los procesados del caso en el almacén Carrefour de la calle 80 (escrito de demanda de reparación). Según lo relatado en la sentencia cuestionada, “el testigo Alipio Murillo en varias salidas procesales, dio cuenta sobre su comparecencia [la del señor Benavides Velásquez] a una reunión preparatoria realizada en el Carrefour de la Calle 80 en la que también estaban presentes JHON FREDY Y OSWALDO ARELLÁN, autores materiales, FERNANDO ARELLÁN, quien asumió con Jhon Fredy las tareas de infiltración al Club El Nogal, y WILSON DÍAZ RAMOS, comisionado por alias El Paisa para supervisar los pormenores del plan; y, también expuso que en esa tertulia se le entregó a Oswaldo Arellán una camioneta Cherokee con la que ingresó al club en la fecha y hora del atentado”.

<sup>4</sup> Fecha en la que se profirió la sentencia absolutoria penal de primera instancia proferida por el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Bogotá, notificada al día siguiente.

agravado en concurso homogéneo, rebelión y daño en bien ajeno, como resultado del atentado contra el Club El Nogal del 7 de febrero de 2003 en la ciudad de Bogotá. Presuntamente, el demandante habría prestado una objetiva contribución en su planeación y puesta en marcha, ejerciendo rol de coordinador.

2. *Sentencia absolutoria de primera instancia.* Luego de la resolución de acusación proferida por la Fiscalía el 24 de mayo de 2006 contra el señor Benavides Velásquez<sup>5</sup>, a través de Sentencia del 19 de enero de 2009, el Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá lo absolvió y ordenó dejarlo en libertad. Para arribar a esta decisión, el Juzgado valoró cada una de las pruebas que sustentaron la acusación por presunta participación del aquí tutelante en el atentado de El Nogal, en los siguientes términos.

3. El Juzgado afirmó que el testimonio de Alipio Murillo<sup>6</sup>, la prueba más relevante de la Fiscalía para valorar la participación del señor Benavides Velásquez, no fue creíble por ser tardío; inconsistente y afectar los hechos jurídicamente relevantes de la narración; no dar cuenta satisfactoria de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que manifestó ver al acusado; y ser contradictorio. Por esto, el juez de primera instancia consideró que: “el punto más importante de la acusación del Fiscal resulta cuestionado probatoriamente, tanto que incluso alcanza a traspasar el umbral del error que en casación se conoce como falso juicio de identidad, cuando al analizar las declaraciones de Murillo le hizo decir algo distinto, que en realidad se trataba de una inferencia suya, de por sí cuestionable”.

4. Para el Juzgado, la construcción de los indicios de la Fiscalía obedeció a errores en el razonamiento. Como indicios –dirigidos a fortalecer la tesis del referido testigo– la Fiscalía consideró (i) un informe de policía judicial que daba cuenta de la participación de Benavides Velásquez en la “operación Jamaica”, en la que se evidenciaba que tenía rango de comandante en la estructura de las FARC<sup>7</sup>; (ii) la aceptación del procesado de haberse desplazado a San Vicente del Caguán (una vez); (iii) la relación que aceptó tener con alias “la Mona”, condenada por el atentado realizado en Bogotá contra el establecimiento comercial *Bogotá Beer Company*, así como las conversaciones telefónicas que se interceptaron entre ellos

---

<sup>5</sup> Para la Fiscalía, según la sentencia penal de primera instancia, el señor Benavides Velásquez, por un lado, “tuvo una dinámica participación en las actividades dirigidas a la ejecución del atentado terrorista ocurrido en el club El Nogal” (por esto lo acuso por los tipos penales de terrorismo y otros); y, además, era miembro activo de la agrupación subversiva de las FARC (por esto lo acusó por el tipo penal de rebelión).

<sup>6</sup> El Juzgado destaca que en algunos interrogatorios el señor Murillo sostuvo que el aquí tutelante participó en una reunión en el Carrefour de la 80 y que esto bastó a la Fiscalía para colegir que (i) en esa reunión se ultimaban detalles del atentado y que, además, (ii) todos los intervinientes tenían un rol. Estas conclusiones, sin embargo, son desestimadas por el Juez, quien, además, llama la atención sobre el hecho de que en la audiencia del 23 de enero de 2007 el mismo testigo indicó que “[y]o al señor (Benavides) nunca lo he señalado de participar en el atentado al club El Nogal, nunca lo he dicho, ni se lo he dicho a la Fiscalía, ni me he enterado por ningún medio”. Sentencia penal de primera instancia.

<sup>7</sup> Para la Fiscalía ese informe permitía inferir el rango de comandante que tenía el señor Benavides Velásquez en la estructura de las FARC.

y en las que, presuntamente, él le daba instrucciones como si fuera su superior<sup>8</sup>; y, (iv) la existencia de un chaleco antibalas en poder del señor Benavides Velásquez.

5. Esos indicios, indicó el Juzgado, no fueron construidos adecuadamente porque (i) el informe sobre la “operación Jamaica” era de hace más de 18 años, cuando el señor Benavides Velásquez era integrante de otro grupo subversivo e incurrió en el delito de tráfico de armas, por el cual fue amnistiado (como miembro del EPL); (ii) la permanencia del procesado en San Vicente del Caguán se justificó en razones laborales, pues trabajaba en la Caja de Compensación Familiar ASFAMILIAS; (iii) el hecho de que el señor Benavides Velásquez conociera a alias “La Mona” y que esta hubiera sido condenada por un acto de terrorismo en Bogotá, no permite inferir que aquél hubiera participado en el atentado de El Nogal; y, finalmente, (iv) el chaleco antibalas, por sí mismo, no es indicativo de aquello que se le acusa.

6. Con base en lo anterior, el Juzgado absolvió al entonces procesado por los cargos por terrorismo, homicidio agravado y homicidio agravado en el grado de tentativa, “pues la imputación fáctica realizada por el Fiscal y sustentada con el testimonio de Alipio Murillo y, a su juicio, varios indicios, no fue demostrada, toda vez que los medios probatorios utilizados no soportaron un riguroso análisis jurídico penal; porque, en pocas palabras, el fundamento del pliego de cargos elevado por el Ente Acusador en este caso fueron suposiciones, sospechas y deducciones absurdas”.

7. Por último, el Juzgado analizó la presunta comisión por parte del señor Benavides Velásquez del delito de rebelión. Según la Fiscalía el procesado era miembro activo y comandante urbano de las FARC, con fundamento en el testimonio de Alipio Murillo, las copias del expediente del proceso penal seguido contra alias “la Mona” encontrado en el allanamiento a su domicilio<sup>9</sup> y el contenido de las interceptaciones con la misma. Al respecto, el Juzgado indicó que el indicio construido a partir de la tenencia de las copias del proceso de alias “la Mona” carecía de solidez, fundamento y fuerza probatoria, porque bien podría tener esa documentación en razón a su relación de amistad –que no negó–; y que las interceptaciones tampoco daban certeza sobre la pertenencia del procesado a dicho grupo, por lo cual, “se deberá absolver (...) por este punible en aplicación al principio *in dubio pro reo*”<sup>10</sup>.

8. Como consideración adicional, el Juzgado dispuso la remisión de copias de esa actuación para que se adelantara investigación contra los funcionarios de la Fiscalía

---

<sup>8</sup> Para la Fiscalía, dado que las FARC ordenaron una escalada terrorista en Bogotá, si “la Mona” fue condenada en los hechos del establecimiento de comercio y era subordinada del entonces procesado, el procesado habría participado en los atentados terroristas del establecimiento mencionado y de El Nogal también.

<sup>9</sup> Para la Fiscalía, era sabido que los comandantes vigilan lo que dicen sus subordinados en los procesos, por lo cual, que Benavides Velásquez tuviera el proceso mencionado, era indicativo de que tenía un rol superior en la estructura de las FARC.

<sup>10</sup> Sobre la presunta comisión del punible de daño en bien ajeno, el Juzgado declaró la cesación del procedimiento en razón a que no se verificaba querrela y, en consecuencia, lo absolvió. En segunda instancia, esta decisión fue modificada, en el sentido de dejar solo la declaración de cesación del procedimiento -sin la absolución-.

General que participaron en el proceso, el detective encargado del DAS, señor Hugo Lamilla Sánchez, y el testigo, señor Alipio Murillo<sup>11</sup>.

9. *Sentencia confirmatoria de segunda instancia*<sup>12</sup>. En segunda instancia la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante la Sentencia del 3 de marzo de 2011, confirmó la anterior decisión: “se resuelve la duda a favor de Álvaro Eduardo Benavides Velásquez en lo referente al delito contra la seguridad del Estado y conforme con lo antes analizado, al no estar probada su intervención en el atentado terrorista al club El Nogal en el que con la explosión del carrobomba se causaron zozobra, muerte, lesiones y destrozos en inmuebles, ha de confirmarse la absolución en lo referente a la rebelión, el terrorismo y los concursos de homicidio agravado y tentativa de homicidio agravado”<sup>13</sup>.

10. En adición a lo anterior y por petición de la Fiscalía –quien apeló–, el Tribunal revocó la orden dada para que se investigara la actuación de los fiscales en este caso, dado que “no se aprecia que hubieran ‘orientado de manera alguna al testigo para que mintiera y levantara cargos en contra de Álvaro Eduardo Benavides Velásquez’”. No obstante, no se revocó la orden respecto a la compulsión de copias para investigar a Alipio Murillo, el testigo, dado que la Fiscalía no tenía legitimación para pedirlo, ni para la investigación del detective Hugo Lamilla por las mismas razones y porque, además, respecto de él sí se evidencian “análisis sesgados con los que pretendió hacer más gravosa la situación de Álvaro Eduardo Benavides Velásquez”<sup>14</sup>.

11. Finalmente, mediante decisión del 13 de junio de 2011 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia declaró desierto el recurso extraordinario de casación presentado por el Fiscal delegado de la Unidad Nacional contra el Terrorismo, por falta de sustanciación, devolviendo el proceso al juez de primera instancia el 8 de julio de 2011, fecha en la que quedó ejecutoriada la absolución del tutelante.

12. **Demanda de reparación directa.** El 15 de agosto de 2012, el señor Benavides Velásquez, Margarita Isabel Córdoba García (cónyuge) y Manuel David Benavides Córdoba (hijo) presentaron<sup>15</sup> demanda de reparación directa contra la Nación – Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS<sup>16</sup>) o quien haga sus veces. Los demandantes solicitaron declarar la responsabilidad de las accionadas y, en consecuencia, el reconocimiento de los daños patrimoniales y extrapatrimoniales por los hechos ocasionados entre el 30 de septiembre de 2005 y el 13 de junio de 2011.

---

<sup>11</sup> El Juzgado indicó que esta medida obedecía a que “a juicio de este Despacho, las actuaciones adelantadas por ellos generan ciertas inquietudes ante la posibilidad de haber orientado de alguna manera al testigo para que mintiera y levantara cargos en contra de Álvaro Eduardo Benavides Velásquez”.

<sup>12</sup> Recursos presentados por la Fiscalía General de la Nación.

<sup>13</sup> P. 92.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Mediante apoderada, la abogada Sandra Rocío Gamboa Rubiano. Cuaderno n.º 1 del proceso de reparación directa.

<sup>16</sup> En proceso de supresión en ese momento.

13. En atención a la demanda y a la fijación del litigio<sup>17</sup> efectuada en primera instancia, a continuación, se sintetizan los principales hechos expuestos y presuntos actos generadores del daño antijurídico por parte de cada una de las autoridades accionadas.

14. *En relación con el DAS.* El demandante indicó que (i) tras su captura, fue remitido a la sala de retenidos transitoria del DAS<sup>18</sup>, en donde se encontraba también el testigo Alipio Murillo y fue sujeto de varios maltratos físicos y psicológicos<sup>19</sup>; (ii) pese a que desde el 7 de octubre de 2005 se dispuso su traslado a centro penitenciario<sup>20</sup>, el 18 de los mismos mes y año el entonces director del DAS solicitó a la Fiscalía no remitirlo aún porque, presuntamente, estaba colaborando –lo que, indica, no es cierto–<sup>21</sup> y, además, porque al tratarse de un asunto de alta trascendencia su vida podría estar en peligro<sup>22</sup>. Finalmente, (iii) el 3 de noviembre de 2005 fue remitido al establecimiento penitenciario y carcelario de Cómbita (Boyacá).

15. En este escenario, los accionantes atribuyeron al DAS actuaciones irregulares por (i) levantar pruebas o indicios falsos en su contra, lo que le permitió a la Fiscalía dictar medida aseguramiento y resolución de acusación; (ii) desobedecimiento a la orden judicial de traslado a establecimiento penitenciario y carcelario, y (iii) presuntos tratos crueles y presiones durante su permanencia en la sala de retenidos.

16. *Respecto a la Fiscalía General de la Nación.* La demanda de reparación directa invocó frente a esta institución como hecho generador del daño antijurídico la privación injusta de la libertad.

17. *Sobre la Rama Judicial.* Los demandantes indicaron que, una vez finalizada la audiencia pública de juzgamiento, el proceso permaneció pendiente de fallo en el despacho del Juez Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá por más de 19 meses, entre el 28 de marzo de 2007 y el 19 de enero de 2009. Esto se presentó pese a que, sostuvo la demanda de reparación directa, se demostró su inocencia en la audiencia de juzgamiento, pues el testigo Alipio Murillo indicó que no lo señaló como partícipe del atentado y el detective del DAS encargado inicialmente de aportar los presuntos medios de prueba, indicó que no había elementos para afirmar su responsabilidad.

---

<sup>17</sup> Artículo 180, numeral 7, CPACA.

<sup>18</sup> El 3 de octubre de 2005 fue dejado a disposición de la Fiscalía General de la Nación. El 7 de octubre siguiente, le fue impuesta medida de aseguramiento de detención preventiva y se dispuso su traslado a establecimiento carcelario.

<sup>19</sup> Indicó que esto fue acreditado a partir de la incapacidad certificada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

<sup>20</sup> Esta orden, indica la demanda, fue reiterada mediante decisiones de la Fiscalía del 19 y 25 de octubre de 2005.

<sup>21</sup> De conformidad con lo sostenido por el señor Benavides Velásquez, no solo esa colaboración no existía, sino que por esa época estaba siendo presionado por detectives del DAS.

<sup>22</sup> Con la petición del 18 de octubre adjuntó un oficio del 14 del mismo mes, con el cual la directora general operativa del DAS pidió al director de la misma entidad realizar gestiones para que no se diera el traslado, con fundamento en las razones mencionadas.

18. Por esta razón, los accionantes invocaron los daños ocasionados por la mora en la decisión judicial de primera instancia, la cual fue proferida luego de que en sede de tutela se ampararan los derechos del señor Benavides Velásquez<sup>23</sup>.

**19. Decisión de primera instancia en el proceso contencioso administrativo.** En primera instancia, mediante Sentencia del 5 de septiembre de 2013<sup>24</sup>, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró responsables a las demandadas. Por un lado, encontró responsable al DAS por (i) mantener al accionante privado de la libertad en desacato de una orden de traslado a un centro de reclusión que la Fiscalía General de la Nación había emitido y (ii) una serie de lesiones que el actor sufrió mientras estuvo bajo custodia de la entidad.

20. Por otro lado, declaró responsable a la Rama Judicial y a la Fiscalía General de la Nación por la privación injusta de la libertad del señor Benavides Velásquez –a partir del régimen de imputación objetivo–; y a la Rama Judicial también la condenó por la mora en la que habría incurrido al proferir una decisión de fondo en primera instancia dentro del proceso penal –por defectuoso funcionamiento del aparato judicial–. Así, impartió las condenas respectivas y ordenó a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, “como medida de justicia restaurativa, publicar en la página web institucional de cada entidad, la presente providencia por el término de seis meses”.

**21. Apelación.** Tanto la parte demandante como la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el DAS apelaron dicha decisión. Los demandantes presentaron recurso de apelación para solicitar modificaciones en la declaración de responsabilidad del DAS y en la estimación de los perjuicios. Por su parte, las tres demandadas pidieron que se revocara la decisión para negar las pretensiones y exonerarlas de responsabilidad. En general, adujeron que no existió una falla en el servicio que les fuera atribuible.

**22. Sentencia contra la que se dirige la acción de tutela<sup>25</sup>.** El 19 de julio de 2023, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>26</sup> profirió la sentencia contra la que se presenta la acción de tutela. La autoridad judicial accionada revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró la caducidad del medio de control “en relación con los daños derivados de los supuestos endilgados al Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, por (i) recaudo de material probatorio falso para dar inicio a las pesquisas; (ii) prolongación injustificada de la detención transitoria; y, (iii) lesiones físicas causadas durante la detención transitoria y, frente a la Rama Judicial por el

---

<sup>23</sup> Sentencia del 29 de octubre de 2008 proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, que ordenó al Juzgado de conocimiento proferir una decisión en un término no superior a sesenta (60) días. Providencia confirmada en impugnación por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Información contenida en la sentencia cuestionada en esta acción de tutela, pp. 16 y 17.

<sup>24</sup> Sentencia del 5 de septiembre de 2013 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, p. 58.

<sup>25</sup> La descripción de esta providencia se efectuará más adelante, una vez se establezca si es procedente el estudio de fondo.

<sup>26</sup> M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

defectuoso funcionamiento de la administración de justicia derivado de la mora para emitir fallo de primera instancia”. Adicionalmente, (iv) la sentencia negó las demás pretensiones de la demanda, en particular, la responsabilidad del Estado por una presunta privación injusta de la libertad, y condenó en costas a la parte demandante.

23. **Acción de tutela.** El 11 de octubre de 2023, el señor Benavides Velásquez<sup>27</sup> presentó acción de tutela contra la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con el objeto de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Para el efecto, relató los hechos relacionados con su privación de la libertad, el proceso penal y el trámite de lo contencioso administrativo que culminó con la Sentencia del 19 de julio de 2023.

24. Al tenor de la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional, el accionante fundamentó, en primer término, la concurrencia de tres causales de procedencia material de la acción de tutela contra la sentencia del alto Tribunal y, luego, la satisfacción de los requisitos de procedibilidad formal.

25. *Causales de procedencia material.* El accionante señaló que la sentencia incurrió en un (i) *defecto fáctico*. Precisó que para invocar los hechos generadores del daño entre el 30 de septiembre de 2005 y el año 2011 respecto de todas las entidades cuestionadas en el proceso de reparación directa, debía esperar a que culminara el proceso penal regulado por la Ley 600 de 2000 porque solo así podía establecer si aquél había cesado, máxime cuando estuvo privado de la libertad hasta el 20 de enero de 2009.

26. Destacó que el razonamiento del Consejo de Estado, al fraccionar los hechos invocados como causantes del daño, lo “puso en una situación casi imposible de cumplir pues debía presentar cuatro acciones de reparación directa independientes por cada una de las fuentes del daño”<sup>28</sup>. Esto habría exigido que, algunas de ellas, debía presentarlas mientras estaba privado de la libertad y adelantando su defensa en el proceso penal<sup>29</sup>. Agregó que respecto a la mora judicial sucede, no solo lo anterior, sino que su proceso no había terminado para el momento en el que la sentencia cuestionada pretende exigir la presentación de una demanda de reparación directa. Concluyó que solo al final del proceso penal se tenía certeza sobre la ocurrencia de todos los hechos constitutivos de daño:

“Olvida el Consejo de Estado, que el proceso penal ES UNO SOLO, NO SE PUEDE DIVIDIR, NO SE PUEDE ESCINDIR. Que fui investigado por unos hechos en una

---

<sup>27</sup> Esta actuación la adelantó directamente, sin contar con apoderado.

<sup>28</sup> Escrito de tutela, p. 8.

<sup>29</sup> A título ilustrativo el accionante destaca que conforme a la tesis del Consejo de Estado habría que tenido que incoar la demanda de reparación por el cuestionamiento a las pruebas practicadas por el DAS antes de 1 de octubre de 2007 y por los malos tratos y lesiones mientras estuvo en la sala transitoria del DAD antes del 4 de noviembre de 2007, momentos en los que aún estaba privado de la libertad. Agrega que no es posible que se le pida no solo el ejercicio de su defensa penal, tramitar personal y familiarmente la detención, sino, además, buscar abogados para adelantar las demandas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Escrito de tutela, p. 9.

sola cuerda procesal, que el daño antijurídico presentado se generó dentro de toda la actuación adelantada por el Estado, por ende, la acción de reparación debe ser UNA sola respecto de la investigación penal que finalizó con sentencia a favor del accionante”<sup>30</sup>.

27. Para el demandante, la tesis del Consejo de Estado, por un lado, le impuso una carga exagerada y desmedida, por lo cual se lesionaron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y, por otro lado, contraría su misma jurisprudencia, sostenida desde 1993<sup>31</sup> y según la cual el término de caducidad se contabiliza a partir del día siguiente a (i) la providencia que precluye la investigación, (ii) la sentencia absolutoria o (iii) la fecha en que la persona queda en libertad, lo último que ocurra<sup>32</sup>.

28. Por lo anterior, concluyó, no se configuró el fenómeno extintivo del medio de control de reparación directa, en la medida en que el hito relevante para analizar su demanda era la fecha en la que quedó ejecutoriada la sentencia penal de segunda instancia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá del 3 de marzo de 2011. Así, la demanda de lo contencioso administrativo invocada el 15 de agosto de 2012 satisfacía este requisito temporal.

29. El segundo defecto invocado es de orden *procesal*. Para el señor Benavides Velásquez la providencia cuestionada incurrió en “defecto procesal” dado que, si en gracia de discusión se admitiera que podía modificar la postura pacífica que mantuvo durante más de 30 años, la variación jurisprudencial no le era aplicable, en tanto para el momento en el que invocó su demanda de reparación directa regía la interpretación de la disposición de la caducidad<sup>33</sup> que lo llevó a concluir que su reclamo era oportuno, en virtud del principio de confianza legítima.

30. El tercer defecto invocado es *sustancial*. Al analizar de fondo la falla en el servicio derivada de la privación injusta de la libertad, el tutelante consideró que el Consejo de Estado usurpó la competencia del juez penal y se constituyó en “una tercera instancia”; en razón a que la sentencia que se ataca vía tutela emitió juicios de valor sobre las decisiones adoptadas en el proceso penal. De esta manera, se desconoció la propia jurisprudencia de esa alta Corporación, de acuerdo con la cual, al juez contencioso administrativo, al decidir el proceso de reparación directa, no le corresponde poner en duda la conducta del procesado, “pues con ello se configura el defecto de violación directa de la Constitución”.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>31</sup> El escrito de tutela hace referencia a la tesis general relacionada con la valoración del término de caducidad en los casos en los que se alega privación injusta de la libertad. Sentencias del 4 de marzo de 1993, rad. 707-7399; del 3 de noviembre de 2000, rad. 17964; del 9 de febrero de 2011, rad. 18753; del 7 de marzo de 2012, rad. 25278; del 4 de diciembre de 2020, rad. 59086; del 19 de noviembre de 2021, rad. 53281, y del 22 de noviembre de 2021, rad. 50247.

<sup>32</sup> En la misma dirección, precisó el accionante, se encuentra la Sentencia T-667 de 2015.

<sup>33</sup> Disposición de contenido procesal, precisó el tutelante.

31. La providencia contra la que se interpuso la tutela falló en este sentido, al valorar pruebas discutidas en el proceso penal y analizar materialmente la conducta por la que fue investigado:

“Se insiste, el Consejo de Estado no podía entrar a revisar si participé o no. Lo que debió examinar es si había una adecuada valoración probatoria. El Consejo de Estado solo debía verificar eso, no podía, como lo hizo, valorar otra vez las pruebas en mi contra, pues con ello, se desconoce el principio *non bis in idem*”<sup>34</sup>.

32. *Causales de procedibilidad formal.* El ciudadano Benavides Velásquez indicó que a través de esta acción discute un asunto de evidente relevancia constitucional, en razón a que, afirmó, el Consejo de Estado modificó una postura que sobre el fenómeno de la caducidad expuso durante más de 30 años y, además, al analizar el único asunto de fondo por la privación injusta de la libertad lo hizo con vulneración de la garantía a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, presunción de inocencia, juez natural y cosa juzgada, por lo cual desconoció los derechos fundamentales invocados. Además, contra la sentencia cuestionada no procede el recurso extraordinario de revisión, y la acción la incoó dentro de los seis (6) meses de ejecutoria de la providencia.

33. Por último, evaluó que a través de su escrito se evidencia la irregularidad procesal en la que incurrió el Consejo de Estado al aplicar la caducidad de la forma en la que lo hizo; dio cuenta de todos los hechos y argumentos por los que considera desconocidos el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, y en este caso no cuestionó un fallo emitido en una acción constitucional de tutela. Por todo lo expuesto, pidió la protección de sus derechos y dejar sin efecto el fallo del Consejo de Estado de 19 de julio de 2023.

34. En consecuencia, solicitó declarar (i) que no operó el fenómeno de la caducidad respecto de todos los hechos que invocó como generadores del daño antijurídico y (ii) la responsabilidad de la Nación - Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, como sucesora del DAS<sup>35</sup>.

35. **Trámite de tutela.** Mediante Auto del 17 de octubre de 2023, el consejero ponente admitió la acción de tutela, requirió a la accionada (Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado) para que la contestara y vinculó, por un lado, a Margarita Isabel Córdoba García y a Manuel David Benavides García, dado que fueron también demandantes en el proceso de reparación directa; y, por otro, al Fiscal General de la Nación, a la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, a los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y a la directora general de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, “toda vez que los organismos que regentan conformaron el extremo pasivo dentro de ese trámite ordinario”<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Escrito de tutela, p. 20.

<sup>35</sup> De no accederse a esto último, instó a que se dejara en firme el fallo de primera instancia proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, el 5 de septiembre de 2013.

<sup>36</sup> Auto del 17 de octubre de 2023, proferido por el consejero César Palomino Cortés.

**36. Contestaciones de la accionada y los vinculados.** A continuación, se resumen las intervenciones de la autoridad judicial accionada y de los vinculados durante el trámite de primera instancia.

37. *Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado*<sup>37</sup>. La accionada argumentó que la providencia cuestionada no vulneró los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del accionante, en la medida que los demandantes tuvieron la oportunidad de participar en todas las etapas del proceso de reparación directa, así como de ejercer los recursos y medios de impugnación respectivos. Agregó que el derecho de acceso a la administración de justicia no asegura el éxito de las pretensiones de la demanda.

38. La autoridad accionada sostuvo que la sentencia no incurrió en los defectos alegados. En su criterio, no existió el defecto fáctico, pues la sentencia no podía aplicar la regla de caducidad en materia de privación injusta de la libertad a supuestos que no correspondían a ese título de imputación. En el caso, aunque el proceso penal es uno solo, se alegaron daños de distinta clase y no todos estaban condicionados a la firmeza del fallo que absolvió al señor Benavides en segunda instancia.

39. La demandada agregó que la providencia tampoco incurrió en el defecto que la acción de tutela denominó defecto procesal, por cuanto no desconoció regla alguna relacionada con el cómputo del término de caducidad de demandas que alegan la privación injusta de la libertad.

40. Sobre el defecto sustantivo alegado, relativo a la decisión que el fallo cuestionado adoptó en relación con la supuesta privación injusta de la libertad, la Subsección C indicó que la única manera de determinar si la medida de aseguramiento era procedente y, por tanto, no era causante de un daño *antijurídico* era valorar el material probatorio. No obstante, afirmó que el enfoque que aplica el juez de reparación directa es distinto al del juez penal, dado que su objetivo es determinar si la privación de la libertad constituyó un daño antijurídico.

41. *Fiscalía General de la Nación*<sup>38</sup>. Argumentó que la tutela resultaba improcedente porque no cumplía con el requisito de subsidiariedad. La entidad argumentó que el accionante no explicó por qué el recurso extraordinario de revisión no era idóneo para exigir la protección de los derechos fundamentales invocados. Además, no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. Agregó que, en su concepto, la parte accionante no justificó los defectos en los que supuestamente incurrió el fallo de la Sección Tercera del Consejo de Estado y que no existió una vulneración del debido proceso de los demandantes. La sentencia, en concepto de la Fiscalía, no fue arbitraria ni irracional.

---

<sup>37</sup> Contestación suscrita por el magistrado Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>38</sup> Contestación suscrita por Pilar Amparo Romero Guarnizo, profesional especializada de la dirección de asuntos jurídicos.

42. *Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - Consejo Superior de la Judicatura*<sup>39</sup>. Solicitó declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>40</sup>, en la medida en que en esta acción no se indicó que hubiera lesionado o amenazado derecho alguno; y la improcedencia de la acción de tutela. Agregó que, en su concepto, no se vulneraron los derechos del señor Benavides. El memorial puntualizó que la supuesta violación de las garantías invocadas no se originó en una acción u omisión de la Dirección Ejecutiva, por lo que la entidad no está legitimada en la causa por pasiva. Sobre la improcedencia de la tutela, argumentó que no se configuró un perjuicio irremediable.

43. *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)*<sup>41</sup>. La apoderada de la entidad solicitó declarar improcedente la acción de tutela porque se surtieron la primera y la segunda instancia del proceso contencioso administrativo. Así, señaló, la jurisprudencia constitucional proscribe que la tutela se use como una tercera instancia. Sobre la vinculación de la ANDJE al caso, señaló que

“Conforme a lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015, artículo 238, la ANDJE no podrá intervenir dentro de un proceso judicial como parte pasiva o sucesora procesal como tampoco fijar una posición autónoma frente a los asuntos relacionados con el extinto DAS, teniendo en cuenta que por el hecho de la Ley, estos serán atendidos por la Fiduciaria La Previsora S.A. – como vocera del PAP Fiduprevisora S.A., Defensa Jurídica Extinto Departamento Administrativo de Seguridad – DAS – y su Fondo Rotatorio”.

44. Por esa razón, la apoderada de la ANDJE solicitó que, en el evento en que se concediera la tutela, se ordenara tener como sucesor procesal del DAS a la “Fiduciaria Previsora S.A. – como vocera del PAP Fiduprevisora S.A., Defensa Jurídica Extinto Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– y a su Fondo Rotatorio” y se desvinculara a la entidad.

45. *Margarita Isabel Córdoba García y Manuel David Benavides García*. Manifestaron acompañar los hechos y argumentos contenidos en la tutela y que aspirar a que se emita una “decisión justa”<sup>42</sup>.

46. **Fallos de tutela objeto de revisión.** En primera instancia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo mediante la Sentencia del 29 de noviembre de 2023. En relación con la caducidad del medio de control, el fallo encontró que la autoridad judicial accionada hizo un estudio razonable, con base en su deber de controlar oficiosamente la oportunidad de la demanda, pues no todos los daños ocurren al mismo tiempo. Por esa razón, sostuvo que, así se acumulen varias pretensiones en la demanda, el juez debe controlar la oportunidad, “comoquiera que no todos los daños ocurren en el mismo momento”<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Contestación suscrita por Paola Joana Espinosa Jiménez, abogada de la división de procesos de la unidad de asistencia legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

<sup>40</sup> Contestación, p. 9.

<sup>41</sup> Contestación presentada por su apoderada, la abogada Sandra Viviana Méndez Quevedo.

<sup>42</sup> Información contenida en el fallo de tutela de primera instancia.

<sup>43</sup> Sentencia de primera instancia objeto de revisión.

47. Por su parte, en relación con la decisión de negar las pretensiones relativas a la privación injusta de la libertad, la Sección Segunda anotó brevemente que se fundamentó adecuadamente en las pruebas disponibles “porque se superaban los dos (2) indicios graves de responsabilidad penal contra el implicado, previstos en el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, vigente al momento que ocurrieron los hechos”<sup>44</sup>.

48. El actor impugnó la sentencia de primera instancia y alegó que el problema jurídico central implicaba que el juez de tutela determinara si resultaba constitucional que la autoridad judicial accionada cambiara la jurisprudencia cuando su demanda había sido presentada hacía más de diez años.

49. En segunda instancia, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante fallo del 2 de mayo de 2024, resolvió modificar la sentencia impugnada y, en su lugar, declarar improcedente la acción de tutela. La providencia consideró que la acción de tutela no cumple el requisito general de procedencia de relevancia constitucional. Sostuvo que la Sección Tercera no varió su posición con respecto al conteo del término de caducidad en casos de reparación directa, por cuanto ese fue el acontecimiento que analizó de fondo, por satisfacer el criterio de presentación oportuna de la demanda. Otra cosa es que la demanda haya alegado daños distintos, que exigían un conteo de caducidad independiente.

50. Así, la Sección Primera concluyó que lo que pretende el actor es acudir a la tutela como una instancia adicional en el proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. El accionante se limitó, concluyó la sentencia, a cuestionar aspectos que fueron resueltos de manera admisible por la autoridad accionada.

**51. Actuaciones en sede de revisión.** Mediante Auto del 30 de julio de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete de la Corte Constitucional escogió para revisión el expediente de la referencia y lo repartió al despacho de la magistrada que actúa como ponente. Luego, en sesión del 23 de octubre de 2024, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala Plena asumió conocimiento del asunto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

52. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Reglamento Interno de la Corporación.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*.

## 2. La acción de tutela supera los requisitos generales de procedibilidad

53. Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha indicado que la acción de tutela procede contra decisiones judiciales, entre otras razones, por los principios de supremacía constitucional,<sup>45</sup> y eficacia de los derechos fundamentales<sup>46</sup>, así como del derecho a disponer de un recurso judicial efectivo. La Corte Constitucional, a partir de la Sentencia C-590 de 2005, consolidó la jurisprudencia sobre la materia. Allí, la Corte se refirió a los eventos en que procede formalmente este tipo de recursos de amparo (los llamados requisitos generales), y a los criterios que determinan si, de fondo, se incurrió en la violación de un derecho fundamental (las llamadas causales especiales de procedibilidad).

54. Sobre los presupuestos de procedencia para determinar si el caso admite un juicio de fondo, este Tribunal ha identificado los siguientes: (i) que las partes estén jurídicamente legitimadas dentro de la acción de tutela; (ii) que la cuestión discutida sea de relevancia constitucional; (iii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable; (iv) que se cumpla con el requisito de inmediatez; (v) que cuando se trate de una irregularidad procedimental, ésta sea determinante en la providencia controvertida, de modo que afecte los derechos fundamentales del actor; (vi) que la parte interesada identifique los hechos generadores de la vulneración y que, de haber sido posible, haya invocado dichos argumentos en el proceso judicial; y (vii) que no corresponda a una tutela contra providencia de tutela ni a una acción de nulidad por inconstitucionalidad. Sobre este último punto, la Corte Constitucional ha sostenido, además, que tampoco procede cuando se trata de una sentencia interpretativa de la Sección de Apelación del Tribunal de la Jurisdicción Especial para la Paz<sup>47</sup>.

55. El examen de estos requisitos debe considerar las particularidades del asunto y, en especial, las circunstancias en que se encuentre el accionante. De esta forma, si el amparo se dirige contra una alta Corte, la carga argumentativa del accionante se acentúa y el análisis se hace más intenso, pues se trata de órganos judiciales que definen y unifican la jurisprudencia en su respectiva jurisdicción. En ese sentido, el análisis de procedencia contra decisiones de altas Cortes debe ser estricto, lo que implica verificar que se haya presentado una actuación que claramente trasgrede los derechos fundamentales<sup>48</sup>. En contraste, si la protección es solicitada por un sujeto de especial protección constitucional, es posible analizar la repercusión que pudo tener su condición en la satisfacción de estos presupuestos con miras a flexibilizar el juicio de procedibilidad.

56. Ahora bien, la carga exigida para cuestionar una decisión judicial de alta Corte debe valorarse teniendo en cuenta que aquello que se exige es dar cuenta

---

<sup>45</sup> Artículo 4° de la Constitución Política, principalmente.

<sup>46</sup> Artículo 2° *ibidem*, entre otros.

<sup>47</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-388 de 2023, SU-088 de 2024 y SU-322 de 2024.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022.

clara y justificada de la presunta comisión de defectos que afecten los derechos fundamentales, pues, tal como se ha sostenido en otras oportunidades<sup>49</sup>, es posible que, en virtud del principio según el cual el juez conoce el derecho, se ajuste el defecto concreto a analizar.

57. En esta ocasión, se encuentran acreditados los requisitos antes referidos. Para iniciar, las partes están jurídicamente *(i) legitimadas en la causa por activa y pasiva*. La acción de amparo es promovida por Álvaro Eduardo Benavides Velásquez, quien actúa en nombre propio en el proceso de tutela y fue uno de los demandantes en el proceso de reparación directa, dado que fue el directamente afectado por la privación de la libertad que estima injusta. De igual modo, la autoridad judicial de primera instancia vinculó al proceso de tutela a Margarita Isabel Córdoba García y a Manuel David Benavides García, por cuanto fueron también demandantes en el proceso de reparación directa.

58. Por su parte, la acción de tutela es promovida en contra del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, autoridad que emitió la sentencia que presuntamente incurrió en la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del accionante, por lo cual se satisface el requisito de *legitimación en la causa por pasiva*.

59. En adición, se precisa que la autoridad judicial de primera instancia vinculó a la Fiscalía General de la Nación, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, “toda vez que los organismos que regentan conformaron el extremo pasivo dentro de ese trámite ordinario”<sup>50</sup>. En concepto de la Sala Plena, la concurrencia de las referidas autoridades se da, no como accionadas, sino como terceros con interés, en garantía de su derecho al debido proceso.

60. Ahora bien, es necesario efectuar una consideración particular sobre la solicitud efectuada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado al momento de contestar la vinculación ordenada por el juez de tutela de primera instancia. Así, tal como quedó reseñado, la Agencia solicitó vincular a este trámite a la Fiduciaria La Previsora, como vocera del PAP Fiduprevisora S.A., Defensa Jurídica Extinto Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– y su Fondo Rotatorio.

61. Al respecto, lo primero que debe precisarse es que, tratándose de tutelas contra providencias judiciales, es obligación del juez de tutela adelantar la vinculación de quienes puedan resultar afectados por la decisión a tomar en sede constitucional. Sin embargo, esta obligación se predica de quienes se hicieron parte válidamente dentro del proceso judicial originario, en el marco del cual se profirió la providencia cuestionada; mal haría el juez de tutela en vincular en esta instancia a quien, habiendo tenido la oportunidad para hacerlo, no adelantó adecuadamente

---

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-381 y 382 de 2024.

<sup>50</sup> Auto del 17 de octubre de 2023, proferido por el consejero César Palomino Cortés.

su defensa, pues eso implicaría subsanar –incluso– su falta de actuación. Pero, además de ello, promover en sede de tutela la participación de una persona en el proceso ordinario, implicaría necesariamente asumir la competencia del juez ordinario, con miras a determinar si, en efecto, le asiste interés como parte o no<sup>51</sup>.

62. En este caso, la Sala Plena encuentra que (i) el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– integró la parte demandada en el medio de reparación directa promovido por el señor Benavides Velásquez y otros. Una vez dicha entidad entró en proceso de supresión y liquidación, el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C resolvió sobre la sucesión procesal respectiva en varias oportunidades; en particular, (ii) mediante Auto del 1 de diciembre de 2015<sup>52</sup>, reconoció la calidad de sucesor al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE–, previo análisis normativo e inaplicación de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 1303 de 2014, que establecía que la sucesora procesal del DAS sería la Fiscalía General de la Nación; y, luego, a petición del DAPRE, (iii) reconoció como sucesora procesal a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante Auto del 31 de mayo de 2016<sup>53</sup>, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 4057 de 2011.

63. Posterior a esta decisión, en septiembre de 2017, (iii) la abogada Sandra Viviana Méndez Quevedo solicitó que se le reconociera personería para actuar en nombre y representación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y de la Fiduprevisora<sup>54</sup>; no obstante, a continuación, (iv) mediante Auto del 27 de abril de 2018, solamente se reconoció la personería para actuar en nombre de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mientras que no se evidencia ni reclamación alguna por parte de la entidad respecto de esta decisión ni solicitud posterior de reconocimiento de un fenómeno de sucesión procesal respecto de la Fiduprevisora.

64. En efecto, los alegatos de conclusión de segunda instancia fueron suscritos por la referida abogada como apoderada de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>55</sup>; situación que se refleja en la misma Sentencia del 19 de julio de 2023, que se cuestiona en este trámite, en cuyo apartado 2.6. solo se menciona el reconocimiento de la sucesión procesal de la mencionada Agencia.

65. En las mencionadas condiciones, y sin perjuicio de que ante un eventual amparo a través de esta providencia se solicite por la parte interesada al Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C el reconocimiento de la respectiva sucesión procesal, la obligación del juez de tutela en este caso era llamar a quienes

---

<sup>51</sup> Consideración diferente ameritaría un escenario en el que la acción de tutela se interpone porque quien debió ser vinculado, no lo fue en el marco de un proceso ordinario. Este, sin embargo, no es el caso que analiza la Sala Plena.

<sup>52</sup> Cuaderno n.º 3, pp. 1040 y ss.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 1062 y ss.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 1093 y ss. En el poder conferido por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ANDJE -de agosto de 2017- se lee que el poder se concede para la defensa de los intereses de la entidad y para que “procure la vinculación del Patrimonio Autónomo PAP Fiduprevisora (...)”.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 1138.

fueron válidamente vinculados en el proceso de reparación directa; actuación que se satisfizo integralmente en garantía del derecho al debido proceso.

66. Por su parte, el asunto tiene (ii) *relevancia constitucional*<sup>56</sup> pues el reclamo efectuado por el demandante, fundado en las garantías del debido proceso y del acceso a la administración de justicia, involucra la manera de interpretar la normativa que regula la oportunidad en el ejercicio del medio de control de reparación directa cuando la parte demandante alega haber sufrido daños de distintos tipos mientras estuvo privada de la libertad de forma supuestamente injusta. Asimismo, el caso exige que se valore la competencia del juez administrativo en relación con el análisis de las razones que motivaron la decisión de privar de la libertad a una persona, para efectos de determinar si existe un daño antijurídico. De esa forma, la acción de tutela se relaciona –en últimas– con la protección constitucional de la libertad individual y con las exigencias en cabeza de una persona privada de ella, que está en una especial relación de sujeción con el Estado, en términos de la defensa de sus intereses al margen del proceso penal en su contra.

67. Se cumple con el requisito de (iii) *subsidiariedad*. La Fiscalía General de la Nación solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela porque el accionante no justificó por qué el recurso extraordinario de revisión no resultaba idóneo en su caso.

68. Este último argumento, sin embargo, no es de recibo para esta Sala. Lo anterior, primero, en razón a que los cuestionamientos efectuados a la decisión judicial por el señor Benavides no se enmarcan en alguna de las causales allí previstas<sup>57</sup>. Los reproches contenidos en la acción de tutela se dirigen a cuestionar los argumentos que soportaron la decisión judicial adoptada por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, tanto en materia de caducidad como respecto de la decisión sobre la privación de la libertad, por vulneración a los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Cuando se invoca este último bien fundamental es preciso referirse al alcance que ha dado la misma Alta Corporación a la causal 5 prevista en el artículo del artículo 250 del CPACA, relacionada con la existencia de una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

---

<sup>56</sup> Sobre este requisito, se pueden consultar las sentencias SU-573 de 2019 y SU-215 de 2022.

<sup>57</sup> “Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: // 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 revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

69. Entre las razones que se han considerado como constitutivas de dicha causal, por lesión al debido proceso, se encuentran “(...) la carencia absoluta de motivación de la sentencia, la violación al principio de la non reformatio in pejus [no reformar a peor], la prueba obtenida con violación del debido proceso, la expedición de una sentencia condenatoria contra un tercero que no estuvo vinculado en el proceso, la falta de congruencia, la falta de votos necesarios para la aprobación de una sentencia y la expedición de un fallo inhibitorio injustificado”<sup>58</sup>.

70. Al tenor de lo anterior, aunque estas hipótesis se refieren a escenarios de violación del debido proceso, los fundamentos de esta acción de tutela exceden eventos que podrían considerarse como constitutivos de una nulidad, en tanto se propone un análisis de orden sustancial de las razones mismas de la sentencia, que superan el ámbito procedimental del recurso extraordinario. En efecto, la interpretación de las normas sobre caducidad, las pruebas que la sustentan y la valoración del Consejo de Estado sobre el proceso penal, no se adecúan a las razones que ha expuesto la jurisprudencia para configurar violaciones al debido proceso ni tampoco tienen un alcance similar a aquellas que sí se examinan por esa vía. Se concluye, entonces, que dicha vía no es idónea para discutir la materia de esta solicitud de amparo.

71. Segundo, contrario a lo que sostiene la Fiscalía, aunque el accionante no mencionó de manera expresa por qué sus reproches no podían ser tramitados a través el recurso extraordinario de revisión, sí sustentó que agotó los mecanismos a su disposición y que, contra la sentencia de apelación, no procedía recurso alguno, carga que es suficiente para avanzar en este análisis. Por lo anterior, este requisito se encuentra cumplido.

72. Se satisface el criterio de *(iv) inmediatez*. La sentencia cuestionada fue proferida el 19 de julio de 2023 por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado y notificada el 18 de agosto del mismo año, y quedó ejecutoriada el 24 de agosto siguiente<sup>59</sup>. Por su parte, la acción de tutela fue instaurada el 11 de octubre de 2023<sup>60</sup>, es decir, cuando habían transcurrido menos de dos meses desde la notificación de la decisión judicial, lapso que resulta razonable ante la complejidad del asunto, que implica el despliegue de un esfuerzo argumentativo importante dado que se reprocha la decisión adoptada por una alta Corte.

73. Este caso *(v)* no versa sobre una *irregularidad procedimental*, por lo cual, el estudio de este elemento no es pertinente en este caso.

74. Por otro lado, la parte accionante *(vi)* *identificó de forma clara y precisa los hechos* que, en su concepto, generaron la vulneración del derecho y las razones que sustentan la violación. En este sentido, el señor Benavides inscribió sus reproches

---

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión, sentencia del 13 de octubre de 2020, exp. 11001-03-15-000-2019-00119-00 (REV).

<sup>59</sup> Sentencia de primera instancia objeto de revisión.

<sup>60</sup> Acta individual de reparto.

en un marco en el que formuló tres defectos que denominó fáctico, procesal y sustantivo. Estos se refieren, concretamente, a la manera como la decisión cuestionada computó el término de caducidad de la acción de reparación directa y su estudio del material probatorio del proceso penal con el propósito de determinar si existió un daño antijurídico relacionado con la privación injusta de la libertad.

75. Ahora bien, con independencia de que algunos de los argumentos utilizados por el tutelante puedan redirigirse a otro de los defectos invocados, en virtud de la competencia que tiene el juez de tutela por el principio *iura novit curia* (el juez conoce el derecho), se concluye que en este caso se encuentran acreditadas las cargas especiales que, incluso, se exigen cuando se cuestiona una decisión de alta Corte. Esto es así, pues el ciudadano, quien no intervino en esta instancia a través de apoderado, satisfizo el deber de dar cuenta con claridad de los fundamentos en los cuales soporta su pretensión de amparo.

76. Por último, *(vii) no se cuestiona un fallo de tutela ni una acción de nulidad por inconstitucionalidad*. Como ya se expuso, la providencia atacada es una decisión de segunda instancia dentro de un proceso de reparación directa.

77. Cumplidos los presupuestos de procedencia formal de los mecanismos constitucionales de la referencia, pasa ahora la Sala a ocuparse del fondo de los mismos.

### **3. Presentación del caso y formulación de los problemas jurídicos**

78. En el presente asunto el señor Álvaro Eduardo Benavides Velásquez, actuando en nombre propio, estimó que la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al resolver mediante la Sentencia del 19 de julio de 2023 en segunda instancia su demanda de reparación directa contra la Nación – Rama Judicial y otros, por la presunta privación injusta de su libertad, desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

79. En concreto, cuestionó que dicha autoridad haya (i) declarado la caducidad del medio de control para invocar la reparación por varios de los hechos que invocó como generadores del daño antijurídico y (ii) negado la existencia de una privación injusta de la libertad. Respecto al primer reparo, invocó los vicios que denominó “fáctico” y “procesal”; respecto del segundo aspecto, un vicio “sustantivo”. Por lo anterior, solicitó dejar sin efectos la decisión del Consejo de Estado y acceder a la indemnización solicitada o, en subsidio, dejar en firme el fallo emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia.

80. Estas pretensiones fueron acompañadas por la señora Margarita Isabel Córdoba García y el señor Manuel David Benavides Córdoba, quienes, en su

condición de cónyuge e hijo, respectivamente, integraron la parte activa dentro del proceso de reparación directa y fueron vinculados a este trámite constitucional<sup>61</sup>.

81. Por su parte, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado se opuso a las pretensiones de la demanda, indicando que (i) el señor Benavides Velásquez no invocó solamente la privación de la libertad como fuente generadora del daño, sino que hizo alusión a otros hechos –como aquellos que se predicaron del DAS– que, aunque se dieron en sentido general en el marco del proceso penal, son independientes de éste y, por lo tanto, respecto de ellos debía correr de manera independiente el término de caducidad. Agregó que (ii) el análisis de fondo que realizó sobre la presunta privación *injusta* de la libertad, se sometió a los cánones jurisprudenciales aplicables.

82. Las autoridades vinculadas en la primera instancia de este trámite y que fueron demandadas en el proceso ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se opusieron a la prosperidad de lo pretendido por el tutelante.

83. En este contexto, la Sala Plena reconoce que el accionante formuló de manera explícita algunos defectos de procedencia sustancial contra la Sentencia del 19 de julio de 2023, pero, al momento de titularlos, no coinciden o se enmarcan adecuadamente en el sustento material de su reclamación, la cual, sin duda, es clara en el escrito presentado. Por lo anterior, en ejercicio del principio según el cual el juez conoce el derecho<sup>62</sup>, se procederá a ajustar el análisis a realizar a aquellos defectos que se corresponden con las categorías trabajadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

84. En primer lugar, en relación con la decisión de caducidad –parcial– que adoptó el Consejo de Estado, el accionante reprochó la indebida valoración de los hechos que soportaron su reclamación y la consecuente interpretación errónea dada a la figura extintiva de la acción respecto de algunas de las fuentes de daño invocadas en la demanda; desconociendo, además, el precedente existente. Aunado a ello, censuró la indebida aplicación en el tiempo del presunto cambio de precedente.

85. Con fundamento en lo anterior, la Sala estima que este reparo se examinará a partir de las categorías de defectos fáctico, sustantivo y por desconocimiento del precedente.

86. En segundo lugar, frente al reparo sobre el pronunciamiento de fondo que efectuó el Consejo de Estado en materia de privación injusta de la libertad, el tutelante invocó un defecto sustantivo, sin embargo, nuevamente, las razones que invoca tienen cabida al amparo del estudio de un presunto desconocimiento de precedente, por lo cual, este será el defecto a examinar.

---

<sup>61</sup> Aunque los referidos ciudadano y ciudadana no presentaron la acción de tutela, en primera instancia fueron vinculados por la Sección Segunda - Subsección B del Consejo de Estado.

<sup>62</sup> Aplicado recientemente, por ejemplo, en las sentencias SU-381 de 2024, fj. 56, y SU-382 de 2024, fj. 44.

87. Con fundamento en lo anterior, corresponde a la Sala Plena pronunciarse sobre los siguientes problemas jurídicos.

88. *Sobre la caducidad parcialmente declarada por el Consejo de Estado:*

(i) ¿La Sentencia del 19 de julio de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrió presuntamente en defecto fáctico y, como consecuencia de este, en defecto sustantivo, al efectuar un análisis de la caducidad de la demanda de reparación directa por separado, esto es, predicando su ocurrencia de cada una de las acciones y omisiones invocadas por el demandante, y de cada una las autoridades presuntamente generadoras del daño antijurídico?

(ii) ¿La Sentencia del 19 de julio de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrió presuntamente en desconocimiento del precedente al omitir que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el término de caducidad de la demanda de reparación directa por privación injusta de la libertad en este caso debió contarse desde la ejecutoria de la sentencia que lo absolvió por los hechos del atentado contra el club El Nogal?

89. *Sobre la decisión de negar las pretensiones por la presunta privación injusta de la libertad:*

¿La Sentencia del 19 de julio de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrió en desconocimiento del precedente al analizar de fondo las pruebas que soportaron las decisiones que restringieron la libertad del tutelante en el proceso penal adelantado en su contra por el atentado contra el club El Nogal, por lo que habría violado el principio de presunción de inocencia, cosa juzgada y juez natural?

90. Para resolver estos interrogantes, la Sala Plena efectuará (i) consideraciones generales sobre el régimen de responsabilidad del Estado y, en particular, sobre la responsabilidad con ocasión del servicio de administración de justicia; y, (ii) la caducidad del medio de control de reparación directa y, en concreto, de su aplicación en los casos en los que la demanda invoca la privación injusta de la libertad y se acumulan pretensiones. Luego, realizará (iii) la breve caracterización de los defectos relevantes para este caso y, finalmente, (iv) resolverá sobre la pretensiones de esta acción de tutela.

#### **4. Consideraciones sobre el régimen de responsabilidad del Estado y, en particular, sobre la responsabilidad con ocasión del servicio de administración de justicia**

91. El artículo 90 de la Constitución Política prevé la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado<sup>63</sup>, como expresión del concepto de justicia correctiva. Su configuración está antecedida de un desarrollo jurisprudencial que inició en la Corte Suprema de Justicia<sup>64</sup>, primero bajo las categorías civilistas de la *culpa en la vigilancia* y de la *culpa en la elección*<sup>65</sup> y, luego, con la introducción del título de imputación de la *falla en el servicio*; y continuó en el Consejo de Estado<sup>66</sup>, que avanzó en la comprensión de la responsabilidad estatal incluyendo criterios tales como el daño especial<sup>67</sup> y el riesgo excepcional<sup>68</sup>.

92. En el año 1991, contando con una construcción jurisprudencial importante<sup>69</sup>, el Constituyente incorporó por primera vez<sup>70</sup> en el artículo 90 una cláusula sustancial y general de responsabilidad del Estado<sup>71</sup>, (i) que se predica de escenarios contractuales y extracontractuales; y (ii) que incluye las ideas de daño antijurídico<sup>72</sup> y de imputabilidad. Sobre el primero, (iii) en la Asamblea Nacional Constituyente se consideró que es “parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo”, agregó que:

“[I]a responsabilidad se deriva del efecto de la acción administrativa y no de la actuación del agente de la Administración causante material del daño, es decir, se basa en la posición jurídica de la víctima y no sobre la conducta del actor del daño, que es el presupuesto de la responsabilidad entre particulares” (Resaltado fuera de texto)<sup>73</sup>.

---

<sup>63</sup> Esta disposición tiene dos enunciados relevantes, el primero, sobre el régimen de responsabilidad del Estado por el daño antijurídico, y el segundo, sobre la responsabilidad de sus agentes (Ver, por ejemplo, la Sentencia C-957 de 2014). En este acápite se hará mención de manera principal al primero.

<sup>64</sup> En la Sentencia C-644 de 2011 se afirmó que “con la providencia del 22 de octubre de 1896, la Corte Suprema de Justicia sostuvo por primera vez, que a pesar de que las entidades estatales eran personas jurídicas, y por tanto, irresponsables penalmente por los **daños que ocasionaran a los ciudadanos, sí** se encontraban obligadas a las reparaciones civiles por los perjuicios que resultaren de una conducta punible imputable a los funcionarios públicos”. Reiterada en la Sentencia C-286 de 2017.

<sup>65</sup> Como se ha mencionado, por ejemplo, en la Sentencia SU-072 de 2018, las premisas que fundaron el Estado antes de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, determinaron que aquél no se considerara responsable por los daños que sus acciones u omisiones causaran. Con la expedición del denominado fallo blanco, en 1873 por el Tribunal de Conflictos Frances, esta perspectiva empezó a variar, al amparo de un Estado cada vez más comprometido con la garantía de los derechos y de los principios de igualdad material y solidaridad.

<sup>66</sup> Ley 167 de 1941.

<sup>67</sup> Referido a aquellos daños provenientes de actividades lícitas del Estado. Ver el caso del periódico “El Siglo”, en la Sentencia del Consejo de Estado del 29 de julio de 1947, con ponencia del magistrado Gustavo A. Valbuena.

<sup>68</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera, en la Sentencia del 2 de febrero de 1984, con ponencia del magistrado Eduardo Suescún Monroy. Reparación por el daño causado por el funcionamiento del servicio público de electricidad.

<sup>69</sup> Esta línea, en el marco de la Constitución de 1886, se fundó en el principio de legalidad; el deber estatal de proteger la vida, honra y bienes de los habitantes, y en la protección de los derechos adquiridos con justo título.

<sup>70</sup> La Constitución Nacional de 1886 preveía la responsabilidad estatal pero en casos de expropiaciones por utilidad pública.

<sup>71</sup> En el marco de la Constitución de 1991, el régimen de responsabilidad del Estado ha tenido sustento, no solo en esta cláusula, sino en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 6, 13 y 58 superiores.

<sup>72</sup> Sentencia C-038 de 2006: “la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable” lo cual significó un giro copernicano en el fundamento de la responsabilidad estatal, la cual ya no reposa en la “calificación de la conducta de la Administración, sino [en] la calificación del daño que ella causa”.

<sup>73</sup> Gaceta n.º 112.

93. Respecto a la imputabilidad, (iv) es claro que la Constitución no acogió ningún título en particular, sino que “dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar”<sup>74</sup>, por lo cual, tanto el régimen de responsabilidad subjetivo valorado a partir de la falla en el servicio, como el régimen objetivo, en supuestos tales como el daño especial o el riesgo excepcional, tienen cabida en el examen a cargo del juez; ante quien deberá acreditarse el daño antijurídico, la actuación u omisión imputable al Estado y el nexo causal entre los dos anteriores<sup>75</sup>.

94. Por último, es importante advertir que en esta configuración, (v) no solo se prevé la posibilidad de que las autoridades de la Rama Ejecutiva del ejercicio del poder público puedan generar un daño antijurídico, sino que incluye el derivado de otras autoridades, como las pertenecientes a la administración de justicia o al poder legislativo<sup>76</sup>.

95. *Responsabilidad estatal con ocasión del servicio de administración de justicia.* La Ley 270 de 1996 prevé en el Título Tercero - Capítulo VI la responsabilidad del Estado por el servicio de administración de justicia<sup>77</sup>, por causa de (i) error jurisdiccional, artículos 66 y 67; (ii) privación injusta de la libertad, artículo 68<sup>78</sup>, y (iii) defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, artículo 69<sup>79</sup>. Tal como se indicó en relación con el artículo 90 superior, en este caso el legislador estatutario tampoco definió bajo cuál título de imputación debían analizarse estas fuentes generadoras de daño antijurídico.

96. El *error judicial* como causal que posibilita la declaración de responsabilidad del Estado, se predica solamente de las providencias judiciales, expedidas por las autoridades competentes o con jurisdicción, en el marco de un proceso y cuando

---

<sup>74</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012, radicado 19001233100019990081501 (21515). Magistrado Ponente Hernán Andrade Rincón.

<sup>75</sup> “[L]a Corte y el Consejo de Estado comparten dos premisas: **la primera**, que la responsabilidad del Estado se deduce a partir de la constatación de tres elementos: (i) el daño, (ii) la antijuridicidad de este y (iii) su producción a partir de una actuación u omisión estatal (nexo de causalidad). **La segunda**, que el artículo 90 de la Constitución no define un único título de imputación, lo cual sugiere que tanto el régimen subjetivo de la falla del servicio, coexiste con títulos de imputación de carácter objetivo como el daño especial y el riesgo excepcional.” Sentencia SU-072 de 2018.

<sup>76</sup> En este sentido, en la Asamblea Nacional Constituyente se indicó: “Tal como se ha redactado el artículo, cabe perfectamente la posibilidad, hacia la cual claramente se está inclinando el derecho moderno, de extender el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado a aquella que se deriva de los yerros de la administración de justicia y eventualmente en un futuro, también a la responsabilidad que pueda derivarse de la función legislativa”. Gaceta No. 56, p. 14. En la Sentencia C-083 de 2006, la Corte Constitucional se pronunció sobre la responsabilidad estatal por las acciones o las omisiones del Legislativo.

<sup>77</sup> El artículo 65, en su inciso 1º, establece la responsabilidad por el servicio de administración de justicia por los daños causados “por la acción o la omisión de sus agentes judiciales”. La Corte Constitucional precisó que el hecho de que dijera específicamente “de sus agentes judiciales” no significaba que se restringiera a la falla en el servicio, en tanto, el artículo 90 superior no prevé esa restricción. Sentencia C-037 de 1996.

<sup>78</sup> El artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal, preveía la indemnización por privación injusta de la libertad.

<sup>79</sup> La jurisprudencia preconstitucional en esta materia distinguía los conceptos de error judicial y de falla en el servicio judicial, sosteniendo hasta la década de los 80 del siglo pasado, que no era posible alegar la reparación por el error jurisdiccional. Ver la Sentencia C-528 de 2003.

quiera que sean contrarias a la ley. Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley estatutaria, para invocar válidamente la responsabilidad estatal por un presunto error judicial, se requiere que quien invoca su condición de víctima haya “interpuesto los recursos de ley” porque, de lo contrario, se configuraría la causal eximente de responsabilidad prevista en el artículo 70 de la misma normativa; en adición, es imperioso que la decisión se encuentre en firme.

97. En la Sentencia C-037 de 1996, que realizó el control previo de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, la Corte Constitucional indicó que el evento regulado en el artículo 66 debe partir de reconocer la autonomía y libertad interpretativa fáctica y jurídica del operador judicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 228 superior, por lo cual es imprescindible el “respeto hacía la autonomía funcional del juez”:

“Por ello, la situación descrita no puede corresponder a una simple equivocación o desacierto derivado de la libre interpretación jurídica de la que es titular todo administrador de justicia. Por el contrario, la comisión del error jurisdiccional debe enmarcarse dentro de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, que demuestre, sin ningún asomo de duda, que se ha desconocido el principio de que al juez le corresponde pronunciarse judicialmente de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y las pruebas aportadas –según los criterios que establezca la ley–, y no de conformidad con su propio arbitrio”.

98. La jurisprudencia del Consejo de Estado, en consecuencia, ha establecido que para la configuración del error judicial como generador de responsabilidad, se requiere (i) la comisión de un error fáctico o jurídico, aunque ha indicado que no es necesario que sea “grosera, abiertamente ilegal o arbitraria” y que (ii) “el error en ella contenido incida en la decisión judicial y cause un daño personal, cierto y antijurídico”<sup>80</sup>.

99. Ahora bien, uno de los aspectos más discutidos sobre el error judicial recae en la posibilidad de que se pueda invocar en relación con las providencias de la altas Cortes. Al respecto, aunque en la Sentencia C-037 de 1996 se consideró que no y que este era el sentido que conducía a afirmar ajustada a la Carta la regulación analizada, el Consejo de Estado ha venido considerando que, a partir de lo sostenido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-038 de 2006, no existe autoridad judicial alguna ajena a la posibilidad de incurrir en error judicial, advirtiendo que en el caso en el que se cuestione una providencia de una alta Corte la carga argumentativa y demostrativa es exigente<sup>81</sup>.

100. La responsabilidad estatal por el *defectuoso funcionamiento de la administración de justicia* exige un análisis a partir del régimen subjetivo de la falla del servicio, y se reguló como un evento residual en el marco del cual se inscriben

---

<sup>80</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, radicado. 16594; y, Sección Tercera – Subsección A, sentencia del 6 de diciembre de 2024, radicado 70.680.

<sup>81</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera – Subsección A, sentencia del 6 de diciembre de 2024, radicado 70.680.

situaciones que no puedan inscribirse en el error judicial o en la privación injusta de la libertad. En su jurisprudencia, el Consejo de Estado ha considerado que la fuente de este daño antijurídico es una situación anormal de la tutela judicial efectiva<sup>82</sup>, cuando este servicio público ha funcionado mal, no ha funcionado o lo ha hecho de forma tardía.

101. Por último, la responsabilidad por la *privación injusta de la libertad* encuentra sustento no solo en los artículos 90 superior y 68 de la Ley estatutaria 270 de 1996<sup>83</sup>, sino en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, como en los artículos 7, numeral 2, y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>84</sup>.

102. A partir de estas disposiciones y del artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, que al regular el derecho a reclamar indemnización del Estado por esta causa consideró que aquella era procedente cuando la persona fuera exonerada de responsabilidad porque (i) el hecho no existió, (ii) no cometió el hecho, o (iii) la conducta no constituyó hecho punible<sup>85</sup>, se inició un desarrollo jurisprudencial en el *Consejo de Estado* que lo llevó progresivamente a abordar el estudio de esos casos y de aquellos en los que la absolucón se daba en aplicación del principio que favorece al reo en caso de duda, bajo un régimen de imputación objetivo por daño especial.

103. Esta perspectiva, consolidada en la sentencia de unificación del 17 de octubre de 2013<sup>86</sup>, tuvo en cuenta principalmente que cuando se presentaban dichas exoneraciones era la ley la que había permitido la restricción al derecho a la libertad, por la satisfacción de un interés colectivo y pese a la violación del principio de igualdad de las cargas públicas<sup>87</sup>, por lo cual solo la prueba de una

---

<sup>82</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2020, radicado 44809. Para sustentar esta postura, la Sentencia hizo referencia a “Santofimio Gamboa. Jaime Orlando. Responsabilidad del Estado por la actividad judicial. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2016. P. 149”.

<sup>83</sup> El artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal, preveía también la indemnización por privación injusta de la libertad.

<sup>84</sup> En la Sentencia SU-363 de 2021, siguiendo lo sostenido en la Sentencia SU-072 de 2018, se indicó que de las normas que configuran el bloque de constitucionalidad en estos casos, se derivan tres obligaciones para los estados: “a) respetar la libertad como bien inalienable de las personas; b) tener dispositivos normativos que regulen los recursos judiciales a través de los cuales el ciudadano pueda rebatir la afectación de su libertad y que tengan la vocación de restablecerla y; c) contar con un sistema de normas que defina con precisión las circunstancias y reglas a partir de las cuales se puede restringir el derecho a la libertad”.

<sup>85</sup> Siempre que la detención preventiva no le hubiera sido impuesta por el mismo dolo o culpa grave de la persona sometida a dicha medida.

<sup>86</sup> La Sala Plena no desconoce la existencia de tesis diversas a lo largo de la jurisprudencia del Consejo de Estado - antes y después de la Constitución de 1991-, cuyo desarrollo puede encontrarse en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de octubre de 2013, radicado 23354, y en Corte Constitucional, Sentencia SU-072 de 2018.

<sup>87</sup> “¿Podrá sostenerse entonces que ese individuo está en el deber jurídico de sacrificar su libertad o, lo que es lo mismo, de soportar la privación de su libertad, única y exclusivamente para que la sociedad pueda beneficiarse de la observancia y de la aplicación de las normas penales que regulan esa clase de procesos? ¿A qué quedaría entonces reducido el valor de la libertad, aquél que justifica y explica la existencia70 misma de la Constitución Política y que a la vez constituye uno de sus principales cometidos y fines esenciales –como que la limitación al ejercicio del poder público sólo cobra sentido en función de asegurar la efectividad real de la libertad de los asociados–?”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de octubre de 2013, radicado 2335.

eximente que debía ser valorada por el juez competente, como la culpa exclusiva de la víctima, relevaría al Estado de asumir una indemnización por el daño causado.

104. Con todo, el Consejo de Estado consideró que en los asuntos en los que también se verificaba la falla en el servicio, el error jurisdiccional o el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, lo adecuado era declarar la responsabilidad del Estado evidenciando la incorrección de la actuación institucional, por lo tanto, “aconseja que el fallo se sustente en la falla en el servicio y no en el régimen objetivo que hubiere resultado aplicable”<sup>88</sup>.

105. A partir del año 2018, sin embargo, esa aproximación fue retomada por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado. En la Sentencia SU-072 del 5 de julio de 2018, la *Corte Constitucional* valoró el alcance de la protección a la libertad y a la presunción de inocencia en el marco normativo interno y de derecho internacional de los derechos humanos. Indicó que era indudable el carácter fundante de la libertad como valor, principio y derecho; posición que era predicable del derecho penal, escenario en el cual también es “la principal fuente de su restricción”.

106. La Corte agregó que esta restricción era admisible, en tanto se someta a estrictos criterios previstos en las reglas aplicables, entre ellas las reguladas en el artículo 28 superior. En relación con la medida de detención preventiva<sup>89</sup>, de naturaleza excepcional, precisó que no implicaba una lesión al principio de presunción de inocencia<sup>90</sup> en la medida en que su configuración fuera, además de razonable, *necesaria* de cara a la obtención de fines de naturaleza constitucional<sup>91</sup> y *proporcional*, esto es, equilibrada en un escenario de afectaciones a bienes fundamentales.

107. Con base en lo anterior en la Sentencia C-037 de 1996, la Corte estimó que, dado que la configuración normativa no evidenciaba la adopción de un régimen específico para analizar la responsabilidad del Estado en casos de privación *preventiva* de la libertad y que el régimen subjetivo era –con todo– preferente, la expresión “injusta” se refiere a “una actuación abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, de forma tal que se torne evidente que la privación de la libertad no ha sido apropiada, ni razonada ni conforme a derecho, sino abiertamente arbitraria”<sup>92</sup>. Aunado a ello, destacó que las disposiciones de

---

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 17 de octubre de 2013, radicado 23354. En la Sentencia del 13 de noviembre de 2018, la Subsección A de la Sección Tercera indicó: “la Sección Tercera del Consejo de Estado no descartaba la aplicación de la falla del servicio para la declaración de responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad. Así lo ha declarado en asuntos donde resulta evidente que se trata de una detención ilegal o arbitraria, en eventos de homonimia o cuando se trata de capturas realizadas para efectos de indagatoria, surtidas las cuales, no se dicta una medida de aseguramiento en contra del imputado”. Radicado 42966.

<sup>89</sup> Diferenciable de la pena. Corte Constitucional, sentencias C-106 de 1994 y C-416 de 2002 y C-695 de 2013.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencias C-395 de 1994 y C-289 de 2012.

<sup>91</sup> Entre aquellos que se han mencionado por esta Corporación, se encuentran (i) evitar la obstaculización del proceso mismo, (ii) evitar poner en peligro a la sociedad y/o a la víctima, y (iii) evitar la evasión del imputado.

<sup>92</sup> Estas consideraciones hacen parte del condicionamiento establecido al artículo 68 de la Ley estatutaria de administración de justicia.

naturaleza penal que regulan la detención preventiva, incorporan la consideración de un juicio de razonabilidad y proporcionalidad<sup>93</sup>.

108. A continuación, la Corte concluyó que un estudio sistemático de las disposiciones aplicables y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, llevan a concluir que en la referida providencia de constitucionalidad este Tribunal no se decantó por un título de imputación –como sería el de la falla en el servicio– sino que indicó qué es lo que debe analizarse judicialmente respecto de una actuación como la de imponer una medida de aseguramiento privativa de la libertad. Así, “el juez administrativo, al esclarecer si la privación de la libertad se apartó del criterio de corrección jurídica exigida, debe efectuar valoraciones que superan el simple juicio de causalidad y ello por cuanto una interpretación adecuada del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, sustento normativo de la responsabilidad del Estado en estos casos, impone considerar, independientemente del título de atribución que se elija, si la decisión adoptada por el funcionario judicial penal se enmarca en los presupuestos de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad”.

109. En esta dirección, la Sentencia SU-072 de 2018 puntualizó:

“De esta manera, dependiendo de las particularidades del caso, es decir, en el examen individual de cada caso, como lo han sostenido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, **el juez administrativo podrá elegir qué título de imputación resulta más idóneo para establecer que el daño sufrido por el ciudadano devino de una actuación inidónea, irrazonable y desproporcionada y por ese motivo, no tenía por qué soportarse**”.

110. Para la Corte Constitucional, sin embargo, considerar la posibilidad de aplicar el régimen objetivo, flexibilizando el análisis que el juez de lo contencioso debe hacer desde el punto de vista probatorio y valorativo, cuando quiera que (i) el hecho no existió o que (ii) la conducta es objetivamente atípica, es posible, en tanto “el daño antijurídico se demuestra sin mayores esfuerzos”. Esto, sin perjuicio del examen que debe realizarse respecto de la conducta de la víctima.

111. Bajo esta línea argumentativa, la Sentencia SU-072 de 2018 concluyó que la aplicación de una tesis como la del Consejo de Estado, que de manera muy general consideraba que el régimen objetivo de responsabilidad era el predicable en este tipo de causas, contravenía la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-037 de 1996 sobre el artículo 68 de la Ley estatutaria, conforme al artículo 90 superior<sup>94</sup>. Insistió además que, bajo la aplicación de cualquier régimen de responsabilidad, es preciso deliberar sobre la necesidad, razonabilidad

---

<sup>93</sup> Aunque los requisitos para imponer la medida de aseguramiento han variado.

<sup>94</sup> “Así las cosas, el Consejo de Estado al aplicar la regla creada a partir de la sentencia de unificación mencionada consistente en definir una fórmula estricta de responsabilidad para decidir ciertos casos de privación de la libertad e interpretar las normas en las cuales sustenta tal determinación, **desconoció un precedente constitucional con efecto erga omnes** y, en ese orden, **incurrió en un defecto sustantivo** con la consecuente vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad, los cuales están necesariamente vinculados al respeto de los precedentes constitucionales sobre un ley estatutaria a los cuales, como se expuso en los primeros acápites de este fallo, se les ha reconocido prevalencia y carácter obligatorio”.

y proporcionalidad de la medida que privó de la libertad a quien reclama la indemnización.

112. Por su parte, el pleno de la *Sección Tercera del Consejo de Estado* en la Sentencia de unificación del 15 de agosto de 2018<sup>95</sup>, modificó el criterio que había esgrimido en la decisión de unificación del 17 de octubre de 2013, en el sentido de indicar que “en lo sucesivo, cuando se observe que el juez penal o el órgano investigador levantó la medida restrictiva de la libertad, sea cual fuere la causa de ello, incluso cuando se encontró que el hecho no existió, que el sindicato no cometió el ilícito o que la conducta investigada no constituyó un hecho punible, o que la desvinculación del encartado respecto del proceso penal se produjo por la aplicación del principio *in dubio pro reo*, será necesario hacer el respectivo análisis a la luz del artículo 90 de la Constitución Política, esto es, identificar la antijuridicidad del daño”<sup>96</sup>.

113. No obstante, esta providencia perdió sus efectos como consecuencia de la Sentencia de tutela proferida el 15 de noviembre de 2019 por la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado<sup>97</sup>. En su reemplazo, la Sección Tercera profirió la Sentencia del 6 de agosto de 2020, en la cual no hubo un pronunciamiento sistemático y con la pretensión de unificación de la sentencia inicial.

114. Por lo anterior, en la jurisprudencia más reciente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sus tres subsecciones, como marco normativo y jurisprudencial se menciona lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-072 de 2018<sup>98</sup>, por lo cual, en general, se analiza la antijuridicidad del daño teniendo en cuenta la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida privativa de la libertad.

115. *Análisis de la culpa de la víctima como eximente de responsabilidad del Estado*<sup>99</sup>. Como se indicó, la Sentencia del 15 de agosto de 2018 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado quedó sin efectos en sede de impugnación

---

<sup>95</sup> Radicado 46947, 66001-23-31-000-2011-00235-01.

<sup>96</sup> En esta decisión se indicó que, además de identificar el daño antijurídico, el juez de lo contencioso administrativo debía (i) establecer si la víctima incurrió en culpa grave o dolo, (ii) determinar cuál es la autoridad llamada a reparar y, (iii) en aplicación del principio según el cual el juez conoce el derecho, aplicar y justificar el título de imputación que sea apropiado para el caso.

<sup>97</sup> Radicado 11001-03-15-000-2019-00169-01.

<sup>98</sup> Esta aplicación, sin embargo, tiene algunos matices diferenciadores entre las subsecciones, en relación, por ejemplo, con los eventos en los que se asume un eventual título de imputación objetiva, por daño especial. Con todo, las tres subsecciones afirman dar alcance a lo dispuesto en la Sentencia SU-072 de 2018. En esta dirección ver, por ejemplo, las siguientes sentencias: (i) Subsección C, del 22 de noviembre de 2021, radicado 58457; (ii) Subsección A, del 22 de noviembre de 2021, radicado 65212; (iii) Subsección C, del 13 de marzo de 2024, radicado 68409; y (iv) Subsección C, del 13 de marzo de 2024, radicado 68409. En algunas decisiones de la Subsección B se indica que para analizar la responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad debe analizarse (1) la existencia del daño, (2) la legalidad de la medida de privación de la libertad, (3) “solo en el caso de no probarse la existencia de una falla en el servicio, la responsabilidad se analiza bajo un régimen objetivo (daño especial)”. Ver, por ejemplo, las sentencias del 26 de marzo de 2021, radicado 50614; y del 11 de febrero de 2022, radicado 45748.

<sup>99</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la Ley 270 de 1996, “[e]l daño se entenderá como debido a culpa exclusiva de la víctima cuando ésta haya actuado con culpa grave o dolo, o no haya interpuesto los recursos de ley. En estos eventos se exonerará de responsabilidad al Estado”.

el marco de una acción de tutela, resuelta en sede de revisión por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-363 de 2021. En particular, la autoridad judicial constitucional en sede de impugnación consideró que la Sección Tercera al resolver el caso concreto en dicha providencia incurrió en violación al principio de presunción de inocencia, pues negó la reparación directa solicitada por presunta privación injusta de la libertad dando por acreditada la culpa exclusiva de la víctima –como eximente de responsabilidad, “sin considerar que la sentencia penal la declaró inocente”. En ese sentido, la discusión sostenida en sede de tutela tuvo que ver con la posibilidad para el juez de la reparación directa de analizar la referida causal de exclusión de responsabilidad desde uno de los siguientes dos puntos de vista.

116. El primero, indica que esa causal solo se configura a partir de la valoración de la conducta de la persona *víctima* en la marcha del proceso penal, y, el segundo, señala que debe analizarse si la persona *sindicada* “se comportó como sospechosa del delito que se le imputó para detenerla, incluyendo dentro de ella conductas preprocesales del sindicato”<sup>100</sup>. Para el juez de la tutela, siguiendo la postura unificada de la Subsección B del Consejo de Estado<sup>101</sup>, la primera tesis era la adecuada, por lo cual, “debe establecerse si existió dolo o culpa grave de la víctima, pero advirtiendo que este elemento ha de estudiarse como una circunstancia apropiada para romper la relación de causalidad, y es sobre este aspecto de la responsabilidad que debe versar su análisis; con lo cual es claro que solo si se demuestra que –en el curso del proceso– una conducta de la víctima fue la que determinó su detención, puede darse por probada esta causal de exoneración de responsabilidad”.

117. En criterio del referido juez de tutela, en la Sentencia del 15 de agosto de 2018 la Sección Tercera aplicó la segunda tesis, con lo cual, desconoció la presunción de inocencia<sup>102</sup>. Esta decisión se confirmó por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-363 de 2021, en la cual, por un lado, se reiteró lo dicho en la Sentencia SU-072 de 2018 y, por otro lado, se pronunció sobre el análisis que debe hacer el juez de lo contencioso administrativo para establecer en qué momento se analiza la conducta de la víctima para afirmar su culpabilidad constituye un eximente de responsabilidad del Estado.

118. Para ello, analizó el alcance de diferentes mandatos constitucionales de cara a la adecuada interpretación del artículo 70 de la Ley 270 de 1996, que hace referencia a la culpa exclusiva de la víctima. En esta dirección afirmó que (i) el derecho al acceso a la administración de justicia, acompañado del deber de colaborar con la justicia –artículo 95.2 de la Constitución–, tiene lugar desde el momento en el que se ejerce el derecho de acción hasta que se concluye el proceso; y que, (ii) en virtud de los principios de presunción de inocencia, cosa juzgada y

---

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Sentencia del 4 de junio de 2019.

<sup>102</sup> El problema jurídico analizado fue: ¿puede el Juez de la responsabilidad exonerar al Estado con base en la culpa de la víctima, construida a partir de su conducta preprocesal sin violar directamente su derecho al debido proceso y sin vulnerar su presunción de inocencia, cuando la Fiscalía, precluyó la investigación por atipicidad de la conducta en una decisión ejecutoriada que hizo tránsito a cosa juzgada?.

juez natural, el juez de lo contencioso administrativo no está autorizado para volver a generar sospecha sobre su culpabilidad, invadir la competencia de la autoridad jurisdiccional ordinaria ni cuestionar la decisión adoptada por la misma. A partir de lo anterior, la Sala Plena señaló:

“172. En síntesis, la Corte encuentra que el artículo 70 de la Ley 270 de 1996 prevé dos posibles interpretaciones relativas a la culpa grave y el dolo. La primera consiste en predicar dichos fenómenos de la conducta que originó la acción penal. Esta interpretación es descartada, pues desconoce los principios de juez natural, cosa juzgada y presunción de inocencia. La segunda hace referencia a que la culpa grave y el dolo se predicen de las actuaciones procesales. La Corte acoge esta interpretación, pues ella distingue las finalidades de la acción penal y de la medida de aseguramiento, respeta las apreciaciones hechas por el juez natural y centra su atención en aquellas conductas que pudieron llevar a éste a imponer la medida de aseguramiento”<sup>103</sup>.

119. De otra parte, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha reivindicado las condiciones bajo las cuales se garantiza el derecho al acceso a la administración de justicia, así como la posibilidad de declarar la responsabilidad estatal cuando el servicio de justicia lesiona los derechos humanos<sup>104</sup>.

120. En concreto, en relación con la privación de la libertad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que la detención preventiva (i) es excepcional, por lo cual, la regla general debe ser la libertad del procesado<sup>105</sup>; (ii) no es una medida punitiva<sup>106</sup>, pero (iii) sí es “la medida más severa que se puede aplicar a una persona acusada de delito, por lo cual su aplicación debe tener carácter excepcional, limitado por el principio de legalidad, la presunción de inocencia, la necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo que es estrictamente necesario en una sociedad democrática, pues es una medida cautelar, no punitiva”<sup>107</sup>. Además, ha precisado que esta se justifica en casos particulares en los que, por ejemplo, sea necesario para asegurar la comparecencia de la persona implicada<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> En esta oportunidad, la Corte Constitucional consideró que se configuraron los defectos de violación directa de la Constitución y sustantivo. El primero, por desconocer la presunción de inocencia, juez natural y cosa juzgada, y el segundo, por dar un alcance incorrecto al artículo 70 de la Ley 270 de 1996.

<sup>104</sup> “[P]or graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de fondo del 29 de julio de 1988.

<sup>105</sup> Caso J. vs. Perú; Sentencia de 27 de noviembre de 2013.

<sup>106</sup> Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, Sentencia del 25 de noviembre de 2005.

<sup>107</sup> Entre otras ver: Instituto de Reeduación del Menos vs. Paraguay; Sentencia del 2 de septiembre de 2004; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; y, Suárez Rosero Acosta Calderón vs. Ecuador; sentencia del 24 de junio de 2005; fondo, reparaciones y costas, entre muchas otras.

<sup>108</sup> “158. En esta línea, la Corte Interamericana ha reiteradamente señalado que para que una medida privativa de libertad se encuentre en concordancia con las garantías consagradas en la Convención, su aplicación debe conllevar un carácter excepcional y respetar el principio de presunción de inocencia y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención”.

## **5. Consideraciones sobre la caducidad del medio de control de reparación directa**

121. El artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) consagró el medio de control de reparación directa, para demandar la reparación de un daño antijurídico producido por la acción u omisión de parte de agentes del Estado. Esta habilitación para pretender la reparación de un daño cometido por dicho sujeto activo se fundamenta en la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política.

122. Ahora bien, la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del medio de control de reparación directa, tiene una restricción temporal establecida por el legislador a partir del denominado “término de caducidad”. Sobre el particular, el ordinal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA establece lo siguiente:

“i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición [...]”.

123. A propósito de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que los términos de caducidad de las acciones judiciales, en lugar de coartar el acceso a la administración de justicia, lo concretiza y viabiliza, pues, de lo contrario, ante un escenario de acciones sin términos de caducidad, se paralizaría la administración de justicia y se impediría su funcionamiento<sup>109</sup>.

124. Por lo anterior, la caducidad se ha entendido como la consecuencia o la sanción que recibe el interesado en ejercer una acción judicial, por haberla materializado por fuera del término, ya sea por su inactividad o negligencia. No obstante, dicha figura no puede interpretarse de manera irrazonable, so pena de que se convierta en una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia, de cara a circunstancias particulares del caso bajo estudio.

## **6. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el análisis del término de caducidad en demandas de reparación directa relacionadas con la privación injusta de la libertad**

---

<sup>109</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-659 de 2015. *Cfr.* Sentencia C-418 de 1994.

125. Como se indicó, de acuerdo con el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el medio de control de reparación directa caduca en el término de dos años “contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.

126. Ahora bien, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado reconoce de manera reiterada que, cuando el daño alegado en una demanda de reparación directa está relacionado con la privación injusta de la libertad, dicho término de caducidad de la acción se cuenta desde el día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluye la investigación penal o de la sentencia absolutoria, o desde el momento en que queda en libertad la persona procesada, lo último que ocurra. Esta es una postura que se reitera caso a caso en múltiples sentencias en las que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha conocido de casos en los que se reclama la responsabilidad del Estado en relación con argumentos sobre la privación injusta de la libertad de una persona<sup>110</sup>.

127. Es importante anotar que, en la jurisprudencia construida, la Sección Tercera del Consejo de Estado no hace comúnmente mayores interpretaciones sobre la fuente del daño alegado para efectos de analizar la oportunidad en el ejercicio del medio de control de reparación directa. Así, a pesar de que, por supuesto, la complejidad de los hechos y argumentos jurídicos presentados en la demanda impacta el análisis que el juez de lo contencioso administrativo debe realizar,

---

<sup>110</sup> Ver, entre muchas otras, las siguientes sentencias de las distintas subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado: Subsección A, Sentencia del 10 de mayo de 2017, Radicado n.º 15001-23-31-000-2008-00476-01 (46207), M.P. Martha Nubia Velásquez Rico. Subsección C, Sentencia del 18 de mayo de 2017, Radicado n.º 68001-23-31-000-2002-00152-01(41156), M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Subsección C, Sentencia del 18 de mayo de 2017, Radicado n.º 81001-23-31-000-2006-00370-01(41496), M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Subsección A, Sentencia del 19 de julio de 2017, Radicado n.º 08001-23-31-000-2009-00388-01(47802), M.P. Martha Nubia Velásquez Rico. Subsección A, Sentencia del 17 de agosto de 2017, Radicado n.º 75001-23-31-000-2008-01160-01 (50610), M.P. Martha Nubia Velásquez Rico. Subsección A, Sentencia del 12 de octubre de 2017, Radicado n.º 18001-23-31-000-2003-00231-01 (41527), M.P. Martha Nubia Velásquez Rico. Subsección C, Sentencia del 30 de octubre de 2017, Radicado n.º 44001-23-31-000-2009-00149-01(44985), M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Subsección A, Sentencia del 6 de diciembre de 2017, Radicado n.º 25000-23-26-000-2009-00867-01(47914), M.P. Martha Nubia Velásquez Rico. Subsección C, Sentencia del 17 de septiembre de 2018, Radicado n.º 73001-23-31 - 000-2011-00559-0 1 (47614) Acumulado 73001-23-00-000-2011-00694-00, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Subsección C, Sentencia del 29 de octubre de 2018, Radicado n.º 76001-23-31-000-2009-00873-01(42709), M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Subsección A, Sentencia del 28 de marzo de 2019, Radicado n.º 27001-23-31-000-2007-00002-01(39825), M.P. María Adriana Marín. Subsección A, Sentencia del 8 de mayo de 2020, Radicado n.º 50001-23-31-000-2012-03131-01(58417), M.P. María Adriana Marín. Subsección C, Sentencia del 21 de septiembre de 2020, Radicado n.º 25000-23-26-000-2009-00371-02(53075), M.P. Nicolás Yepes Corrales. Subsección A, Sentencia del 24 de septiembre de 2020, Radicado 70001-23-31-000-2012-00085-01(61833), M.P. María Adriana Marín. Subsección B, Sentencia del 6 de noviembre de 2020, Radicado n.º 25000-23-26-000-2011-01047-01(51704), M.P. Ramiro Pazos Guerrero. Subsección C, Sentencia del 19 de noviembre de 2020, Radicado n.º 54001-23-31-000-2008-00409-01(51325), M.P. Nicolás Yepes Corrales. Subsección B, Sentencia del 4 de diciembre de 2020, Radicado n.º 08001-23-31-000-2005-02812-01(47386), M.P. Ramiro Pazos Guerrero. Subsección A, Sentencia del 16 de diciembre de 2020, Radicado n.º 05001-23-31-000-2011-00693-02(57382), M.P. María Adriana Marín. Subsección C, Sentencia del 16 de diciembre de 2020, Radicado n.º 76001-23-31-000-2012-00570-01(53911), M.P. Nicolás Yepes Corrales. Subsección A, Sentencia del 23 de abril de 2021, Radicado n.º 70001-23-31-000-2007-00168-01(52421), M.P. María Adriana Marín. Subsección A, Sentencia del 4 de junio de 2021, Radicado n.º 41001-23-31-000-2010-00356-01(56139), M.P. María Adriana Marín. Subsección A, Sentencia del 22 de octubre de 2021, Radicado n.º 19001-23-31-000-2012-00156-01(58802), M.P. María Adriana Marín.

ordinariamente, el estudio de la caducidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado reitera la postura indicada en el párrafo anterior y analiza la presentación de la demanda a partir de ella.

128. Dicho esto, existen casos dentro de esta línea jurisprudencial en los que, al resumir los antecedentes y/o al definir si la acción fue interpuesta de manera oportuna y sin haber todavía entrado a analizar el fondo del asunto, el Consejo de Estado identifica en la demanda circunstancias adicionales a la privación injusta de la libertad que la parte demandante señala como dañosas. En varios de esos asuntos, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo aplica normalmente la regla general sobre la valoración de la caducidad por privación injusta de la libertad, que fue sintetizada anteriormente; en otros, sin embargo, y al amparo de la institución procesal que permite la acumulación de pretensiones, el examen puede variar a partir de la fecha en la que se conoció efectivamente el daño y se estuvo en capacidad de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

129. En relación con los primeros, esto es, aquellos en los que el estudio del fenómeno extintivo de la acción sigue el criterio construido cuando se invoca la privación injusta de la libertad, se encuentran, por ejemplo, los siguientes. En la Sentencia del 6 de noviembre de 2019<sup>111</sup>, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado analizó una demanda en la que, según se extrae de los hechos, se alegó tanto la privación injusta de la libertad como el señalamiento y exposición de las personas procesadas en medios de comunicación. La parte demandante alegó que las entidades demandadas (la Fiscalía General de la Nación y la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura) sometieron a las personas que fueron privadas de su libertad “al escarnio público, presentándol[as] como (...) delincuente[s]”<sup>112</sup>. Igualmente, se alegó que el “prestigio laboral y personal” de dichas personas fue “destruido”. No obstante, el análisis de la oportunidad en el ejercicio de la acción se limitó a la misma regla establecida antes para los casos de privación injusta de la libertad.

130. Un argumento similar al de dicho caso se estudió en Sentencia del 19 de julio de 2018<sup>113</sup>. En el proceso respectivo también se alegó que una de las fuentes del daño fueron las publicaciones en medios de comunicación que identificaron al demandante “como uno de los delincuentes más grandes de la ciudad”. Como ocurrió en el caso anteriormente sintetizado, el análisis del término de caducidad se planteó en los mismos términos continuamente reiterados para casos de privación injusta de la libertad, sin hacer calificaciones adicionales.

---

<sup>111</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 44001-23-31-000-2012-00047-01(54393), M.P. María Adriana Marín.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 68001-23-31-000 -2009-00792-01(50710), M.P. María Adriana Marín.

131. Lo mismo ha ocurrido en sentencias tales como las del 28 de marzo de 2019<sup>114</sup>, del 24 de septiembre de 2020<sup>115</sup> y del 26 de marzo de 2021<sup>116</sup>, en las que, además de la privación de la libertad, se alegó una violación de derechos que incluyeron aquellos a la honra y al buen nombre de las personas privadas de la libertad, como hechos constitutivos del daño. De nuevo, el estudio del término de caducidad se limitó a la misma regla explicada anteriormente y la Sección Tercera no hizo estudio adicional alguno.

132. Finalmente, cabe resaltar también la Sentencia del 6 de julio de 2017<sup>117</sup>, en la cual, al tiempo con la privación injusta de la libertad, se alegó que, dentro del material probatorio que el Ejército Nacional recaudó e hizo parte del proceso contra los demandantes, existía información falsa. Además, la demanda sostuvo que, en el marco de la detención de una de las personas procesadas, se inmovilizó una motocicleta de su propiedad, custodiada por “Fondelibertad del Ministerio de Defensa”, la cual fue entregada después “semidestruida”. Sin embargo, a pesar de la existencia de estos hechos en el escrito de demanda, la caducidad fue valorada exclusivamente a partir de la regla ya explicada para casos de privación injusta de la libertad, pues el Consejo de Estado anotó que “la demanda se originó en los perjuicios que habrían sufrido los demandantes, como consecuencia” de dicha privación<sup>118</sup>.

133. Ahora bien, también hay decisiones en las que el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la posibilidad de escindir los hechos alegados en la demanda para efectos de analizar el término de caducidad. Así, por ejemplo, en Sentencia del 14 de marzo de 2019<sup>119</sup>, la Subsección A de la Sección Tercera estudió un caso en el que, además de la afectación a la libertad, se alegó: (i) una vulneración al buen nombre de las personas procesadas como consecuencia de publicaciones en medios de comunicación relacionadas con la investigación penal y (ii) la “duración excesiva” de esta última. En primera instancia, el Tribunal que conoció de la demanda declaró la caducidad en relación con las pretensiones dirigidas contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, pues estimó que los hechos atribuidos a dicha entidad se habían producido el día en que fueron detenidos los demandantes.

134. No obstante, el Consejo de Estado consideró que no era posible escindir la demanda de esa manera para efectos de analizar la oportunidad de su interposición, ya que los “accionantes solo pudieron conocer la posible antijuridicidad del daño a partir del momento en que la autoridad competente –Fiscalía General de la Nación–

---

<sup>114</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 27001-23-31-000-2007-00002-01(39825), M.P. María Adriana Marín.

<sup>115</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 70001-23-31-000-2009-00193-01(61264), M.P. María Adriana Marín.

<sup>116</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Radicado n.º 13001-23-31-000-2009-00272-01(50614), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>117</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 41001-23-31-000-2005-11779-01 (48773), M.P. Martha Nubia Velásquez Rico.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 05001-23-31-000-2011-01263-01(57372), M.P. María Adriana Marín.

decidió precluir la investigación por no encontrar prueba demostrativa de que los inculpados hubieran realizado la conducta delictiva endilgada”<sup>120</sup>. La sentencia aclaró que “la potencial responsabilidad estatal derivada de la actuación de la Policía Nacional solo podría haber nacido desde que la Rama Judicial declaró que los procesados eran ajenos al relato objeto de investigación”<sup>121</sup>.

135. En la Sentencia del 7 de diciembre de 2017<sup>122</sup>, por su parte, la Subsección A de la Sección Tercera analizó un caso en el que, junto a la violación del derecho a la libertad, se invocó el daño a la salud presuntamente acaecido durante el periodo de detención de la persona, por la disminución de la capacidad auditiva causada al parecer en un traslado de establecimiento carcelario y penitenciario. Para dicho Tribunal, la pretensión de reparación directa contra el Estado por el segundo hecho debió invocarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en la que se tuvo el diagnóstico de salud, esto es, con independencia del resultado del proceso penal al que la persona estuvo involucrada.

136. El 10 de septiembre de 2021<sup>123</sup> la Subsección B también analizó de manera fragmentada la caducidad de la acción, en atención a los hechos generadores del daño que fueron invocados. En particular, estudió de manera independiente la oportunidad de la acción en relación con los siguientes tres hechos. Primero, la omisión del DAS de actualizar los registros judiciales sobre la persona procesada después de que conoció la sentencia absolutoria, que llevó a que la entidad no pudiera expedir el certificado judicial en dos ocasiones que lo solicitó la persona (hecho que estudió de fondo, pues no encontró configurada la caducidad, que analizó a partir de las fechas en que el demandante solicitó el certificado). Segundo, la privación injusta de la libertad, con respecto a la cual encontró que la acción había ya caducado, pues contó el término desde la fecha de ejecutoria de la sentencia absolutoria. Tercero, la presunta mora de los jueces en informar al DAS sobre la sentencia absolutoria y el levantamiento de la medida de prohibición de salir del país que le había sido impuesta a la persona procesada, hecho frente al que estimó también inoportuna la acción, pues computó el plazo a partir de la fecha en la que sostuvo que era posible deducir que el DAS había tenido conocimiento de la providencia mencionada.

137. Finalmente, en la providencia del 27 de julio de 2023, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>124</sup> resolvió un asunto en el que la parte demandante adujo el presunto daño antijurídico derivado, por un lado, de la privación de la libertad como consecuencia de un pedido de extradición y, por otro lado, de la afectación a la salud en razón de un ataque sufrido dentro del centro penitenciario. En esta ocasión, nuevamente, el Alto Tribunal estimó que respecto de cada una de las fuentes del daño debía realizarse un estudio de caducidad

---

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 81001-23-31-000-2010-10029-01 (43563), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>123</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Radicado n.º 15001-23-31-000-2006-02761-01(55060), M.P. Fredy Ibarra Martínez.

<sup>124</sup> Radicado 53313.

independiente, concluyendo que respecto de este segundo había operado el fenómeno extintivo de la acción<sup>125</sup>.

138. *En conclusión*, la postura de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre el conteo del término de caducidad del medio de control de reparación directa en casos en los que se alega la privación injusta de la libertad es pacífica: se computa desde el día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluye la investigación penal o de la sentencia absolutoria, o desde que queda en libertad la persona, lo último que ocurra. No obstante, ante la diversidad de situaciones analizadas, existen casos en los que, antes de evaluar materialmente la demanda, el Consejo de Estado identifica hechos adicionales a la privación de la libertad *per se* que se alegan como causantes del daño, algunos de ellos invocados incluso a partir de la figura procesal de la acumulación de pretensiones<sup>126</sup>.

139. En esos casos la Sección Tercera parece aceptar la escisión cuando se trata de hechos que ocurren fuera del ámbito temporal de la detención de la persona (tales como la omisión en emitir un certificado de antecedentes con posterioridad a la absolución), pero no siempre este es el supuesto en el que así lo hace. En otras oportunidades en las que se ha invocado la afectación de la salud durante el periodo de restricción del derecho a la libertad, por ejemplo, también lo ha analizado de manera independiente a las resultas del proceso penal o, más concretamente, al estado de libertad. El aspecto esencial a determinar, con todo, es la vinculación que los hechos tengan o no con el proceso penal y el curso que aquél tome.

## **7. Breve caracterización de los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente judicial, como causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales**

140. **Caracterización del defecto sustantivo**<sup>127</sup>. Este defecto se presenta cuando la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto, deja de aplicar la norma adecuada o interpreta de forma contraria a la razonabilidad jurídica. El mencionado defecto presenta las siguientes características principales: (i) se debe comprobar la incidencia del error en la decisión y la afectación de los derechos constitucionales; y (ii) en principio, al juez de tutela le corresponde respetar la

---

<sup>125</sup> “De otro lado, el demandante refirió haber sufrido un atentado contra su integridad física al interior del centro de reclusión. En este sentido se aportó el informe de novedad de 13 de febrero de 2005 elaborado por el comandante de pabellón No. 7 del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cúcuta, en el que se indicó que, “en el día de hoy siendo aproximadamente las 08:50 horas, el interno GOMEZ LUNA JUAN CARLOS T.D. 2568 se presentó en la reja del pabellón manifestando que antes de la contada fue agredido por el interno DURAN DIEGO T.D. 2484 (...)”, por lo que se ordenó dirigirlo al área de sanidad para su valoración<sup>30</sup>. Asimismo, se tiene copia de la bitácora No. 356 del 14 de febrero del mismo año, en la que se registró la queja formulada por el interno<sup>31</sup>. Debido a que los hechos anteriores ocurrieron el 13 de febrero de 2005 y el término se suspendió entre el 9 de febrero y el 9 de mayo de 2007 por la solicitud de conciliación extrajudicial, la demanda presentada el 7 de junio de 2007 se formuló por fuera de la oportunidad legal, razón por la cual se declarará, de oficio, la caducidad de la acción”.

<sup>126</sup> Posible en el medio de control de reparación directa, siempre que ninguna de las pretensiones haya caducado. Ver artículo 165.3 del CPACA.

<sup>127</sup> Esta descripción se toma de la reciente Sentencia SU-287 de 2024. La construcción se fundamenta en las sentencias SU-556 de 2016; SU-050 de 2017; SU-395 de 2017; SU-035 de 2018; SU-041 de 2018; SU-050 de 2018; SU-055 de 2018; SU-116 de 2018; T-008 de 2019; T-016 de 2019; y T-191 de 2020.

autonomía e independencia judicial, salvo en los casos en los que la valoración del juez ordinario no sea conforme a la Constitución Política, de tal manera que sea irrazonable y afecte garantías constitucionales.

141. La jurisprudencia constitucional ha considerado que el defecto sustantivo se puede configurar, entre otros casos, cuando: (i) la decisión que se cuestiona tiene como fundamento una norma que no es aplicable; (ii) al margen de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma que efectúa el juez ordinario, no es, en principio, razonable, o es una interpretación contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada; (iii) el juez no tuvo en cuenta sentencias que han definido el alcance de la disposición con efectos generales o para todos; (iv) la norma aplicada se muestra injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución; (v) un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición; (vi) no se realiza una interpretación sistemática de la norma, es decir, se omite el análisis de otras disposiciones aplicables al caso; y (vii) se desconoce la norma aplicable al caso concreto<sup>128</sup>.

142. **Caracterización del defecto fáctico.** Diferentes normas en nuestro ordenamiento jurídico resaltan la importancia de la autonomía e independencia de los operadores judiciales en la labor de administrar justicia. En efecto, disposiciones como el artículo 228<sup>129</sup> y 230<sup>130</sup> de la Constitución Política señalan que las decisiones de los jueces son independientes y que las providencias que profieran en el ejercicio de su tarea solamente están sometidas al imperio de la ley.

143. Tales preceptos rectores de la administración de justicia abarcan el desarrollo del papel que ostenta el juez como director del proceso y la actividad probatoria que ejecuta para poder dictar una decisión justa y conforme con el ordenamiento jurídico. En particular, respecto del estudio del material probatorio, el juez tiene una amplia libertad en el ejercicio valorativo, no obstante, esta libertad no es absoluta debido a que debe apreciar las pruebas en conjunto, fundado en las reglas de la sana crítica. Esto implica que se realice el ejercicio analítico con base en criterios objetivos y racionales.

144. Por lo anterior, y en respeto de la autonomía e independencia que poseen los jueces como directores del proceso, la Corte Constitucional ha manifestado que solo se configura el defecto fáctico cuando se logra identificar que hubo un error ostensible, flagrante y manifiesto en la valoración de las pruebas<sup>131</sup>. Por ello, este defecto se estructura cuando se establece que las deficiencias probatorias, ocasionaron fallas sustanciales en la decisión<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2011.

<sup>129</sup> “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes (...)”.

<sup>130</sup> “Los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley (...)”.

<sup>131</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-786 de 2011. Ver también, sentencias T-590 de 2009 y T-636 de 2006.

<sup>132</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-147 de 2017.

145. En el marco de lo anterior, esta Corporación ha identificado la existencia de “(...) dos dimensiones en las que se presentan defectos fácticos: una (...) negativa que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente (...) [y, una] positiva, que se presenta generalmente cuando el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C. P.) o cuando da por establecidas circunstancias sin que exista material probatorio que respalde su decisión (...)”<sup>133</sup>.

146. De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha reconocido distintas modalidades en las que puede configurarse este defecto, a saber: (i) por la omisión en el decreto y la práctica de pruebas; (ii) por la no valoración del acervo probatorio; y, (iii) por desconocimiento de las reglas de la sana crítica<sup>134</sup>.

147. De conformidad con lo expuesto, el defecto fáctico, en cualquiera de sus dimensiones y modalidades, acontece cuando la providencia establece una decisión fundamentada en un error respecto de las pruebas, ya sea frente a su valoración, análisis o interpretación.

**148. Caracterización del defecto por desconocimiento del precedente judicial<sup>135</sup>.** La Corte Constitucional ha definido como precedente la sentencia o conjunto de sentencias, anteriores al caso objeto de estudio, que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades al momento de fallar<sup>136</sup>. Para determinar cuándo una sentencia –o varias sentencias– constituyen precedente aplicable, la Corte ha establecido los siguientes criterios<sup>137</sup>: (i) que en la *ratio decidendi*<sup>138</sup> de la decisión anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso por resolver; (ii) que la *ratio decidendi* resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y; (iii) que los hechos del caso –en lo relevante– sean equiparables a los resueltos anteriormente.

149. El precedente judicial, así entendido, cumple unos fines específicos: a) concreta el principio de igualdad en la aplicación de las leyes; b) constituye una exigencia del principio de confianza legítima, que prohíbe al Estado sorprender a los ciudadanos con actuaciones imprevisibles; c) garantiza el carácter normativo de la Constitución y la efectividad de los derechos fundamentales, así como la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico; d) asegura la coherencia y seguridad

---

<sup>133</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-653 de 2010.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> Esta descripción se toma de la reciente Sentencia SU-287 de 2024.

<sup>136</sup> Corte Constitucional, sentencias C-836 de 2001; T-292 de 2006; C-539 de 2011; C-634 de 2011; SU-432 de 2015; SU-380 de 2021 y SU-087 de 2022.

<sup>137</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-087 de 2022.

<sup>138</sup> De acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia la *ratio decidendi* corresponde no a la aplicación de las normas existentes, sino a cómo se consolidan las reglas que de allí se derivan en casos futuros con identidad jurídica y fáctica. Véase entre otras la Sentencia SU-149 de 2021.

jurídica; e) protege las libertades ciudadanas y f) materializa en la actividad judicial el cumplimiento de condiciones mínimas de racionalidad y universalidad<sup>139</sup>.

150. En particular, el precedente de la Corte Constitucional, por ser la autoridad encargada de la guarda de la integridad y la supremacía de la Carta Política, debe acatarse por los demás funcionarios judiciales<sup>140</sup>. El desconocimiento del precedente constitucional se puede configurar, entre otros supuestos, cuando: (i) se desconoce la interpretación que ha realizado la Corte Constitucional respecto de su deber de definir el contenido y el alcance de los derechos constitucionales, (ii) se desatiende el alcance de los derechos fundamentales fijado a través de la *ratio decidendi* de sus sentencias de tutela proferidas por la Sala Plena o por las distintas salas de Revisión, y (iii) cuando se reprocha la vulneración del derecho fundamental a la igualdad, al principio de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica por la inaplicación del precedente constitucional definido en sede de tutela<sup>141</sup>.

151. Ahora bien, dependiendo de la autoridad que lo profirió, este puede ser horizontal o vertical; mientras que el primero “hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario”, el segundo “se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia”<sup>142</sup> así, “para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores”<sup>143</sup>. La Corte ha precisado que, independientemente de que el precedente sea horizontal o vertical, su desconocimiento puede conducir a un defecto en la decisión judicial, “dada su fuerza vinculante y su inescindible relación con la protección de los derechos al debido proceso e igualdad”<sup>144</sup>; por ello, apartarse del precedente podría ser válido en determinados escenarios, siempre que se cumplan las cargas respectivas.

(i) La de transparencia, que implica que el juez reconozca, expresamente, de cuál precedente se va a separar, pues no es posible simplemente ignorarlo, de manera que no basta con solo identificar las decisiones que son relevantes para la solución del caso, es necesario además que se refiera a ellas de forma detallada y precisa para fijar su contenido y su relevancia jurídica en el caso bajo examen.

(ii) La otra carga que corresponde es la de suficiencia argumentativa, en virtud de la cual se debe explicar por qué acoger una nueva orientación normativa no sacrifica desproporcionadamente los fines atrás enunciados y, particularmente, no

---

<sup>139</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-146 de 2020 y SU-087 de 2022.

<sup>140</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-060 de 2021.

<sup>141</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-049 de 2024.

<sup>142</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-354 de 2017.

<sup>143</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-113 de 2018.

<sup>144</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

lesiona injustificadamente los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad. No puede tratarse de una simple discrepancia de criterio que busque una corrección jurídica, ni tampoco puede fundarse únicamente en la invocación de la autonomía judicial<sup>145</sup>. Por el contrario, debe demostrar que la interpretación alternativa “desarrolla y amplía, de mejor manera, el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección”. De manera que estas razones “no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales”<sup>146</sup>.

152. Por último, la Sala Plena también ha considerado que cuando el desconocimiento del precedente es horizontal la carga de suficiencia argumentativa puede relajarse, mientras que en casos de violación al precedente vertical, es más estricta, “pues además corresponde a las autoridades judiciales ‘demostrar que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección’”<sup>147</sup>.

## **8. Análisis del caso concreto**

153. En orden a resolver los problemas jurídicos propuestos la Sala Plena se referirá, primero y de manera detallada, a las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en el proceso de reparación directa iniciado por el tutelante. La decisión judicial cuestionada es solo la proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por lo cual, solo sobre esta hará un pronunciamiento de fondo la Sala Plena, sin embargo, la decisión adoptada en primera instancia es importante para contextualizar el asunto sometido a discusión.

154. De otro lado, como precisión inicial, destaca la Sala Plena que el análisis que se hará, en particular sobre la caducidad, no está ligado a un título de imputación, esto es, no corresponde a la Corte Constitucional sostener respecto de cada uno de los hechos invocados por el accionante como constitutivos del daño si deben abordarse a partir de un régimen objetivo o subjetivo de responsabilidad. En caso de proceder la acción, corresponderá al juez de lo contencioso administrativo hacer dicha valoración, a partir de los criterios establecidos en esta decisión.

### **8.1. Sentencias adoptadas en el proceso de reparación directa promovido contra la Nación – Rama Judicial y otros**

155. *Sentencia del 5 de septiembre de 2013, Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.* En primera instancia el tutelante obtuvo un pronunciamiento parcialmente favorable a sus intereses (Ver, fundamentos 19 y 20).

---

<sup>145</sup> Corte Constitucional, sentencias T-698 de 2004 y T-464 de 2011.

<sup>146</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 2011. Idea retomada en la Sentencia SU-774 de 2014.

<sup>147</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-484 de 2024. La providencia cita la Sentencia C-179 de 2016 que se apoya, a su vez, en la Sentencia C-634 de 2011.

156. *Sobre la responsabilidad del DAS.* Con respecto a la responsabilidad alegada en cabeza del DAS, la sentencia de primera instancia consideró, primero, que no se configuraba la falla en el servicio relacionada con el levantamiento de pruebas e indicios que llevaron a la captura del señor Benavides. El fallo estimó que el DAS intervino únicamente en la fase de “labores previas de verificación” a la luz del artículo 314 del Código de Procedimiento Penal vigente en la época de los hechos y que el informe que rindió el detective Hugo Alberto Lamilla Sánchez el 30 de septiembre de 2005, sobre la presunta relación entre el procesado y María de los Ángeles Vargas Borray a partir de las interceptaciones telefónicas autorizadas por un fiscal delegado, no incidió en la decisión de la Fiscalía de ordenar la captura del ahora accionante.

157. Tal decisión, según la Corporación, estuvo motivada en el testimonio [de Alipio Murillo] sobre la participación de alias “Raúl” en el atentado contra el Club El Nogal “y su correspondencia de identidad con Álvaro Eduardo Benavides Velásquez”<sup>148</sup>. Con respecto a esta última prueba, la providencia precisó que, si la falla en el servicio tuviera que ver “con la falsedad del testimonio de Alipio Murillo, [...] no es posible evidenciar manipulación alguna de los detectives del DAS en la declaración rendida, y no existe providencia judicial que haya declarado penalmente responsable al testigo por falsedad testimonial”<sup>149</sup>. En su lugar, sostuvo el Tribunal, la Fiscalía precluyó la investigación en su contra por el delito de falso testimonio. Por eso, no encontró acreditada una falla en el servicio que se pudiera atribuir al DAS en relación con el recaudo probatorio.

158. En cambio, el Tribunal sí la encontró probada con respecto al desacatamiento de la orden de traslado del señor Benavides de los calabozos del DAS a una cárcel, a pesar de que le había sido impuesta una medida de aseguramiento que exigía que fuera privado de su libertad en uno de tales establecimientos. La Corporación estimó que estaba acreditado que el accionante estuvo detenido en la sala de capturados del DAS entre el 30 de septiembre y el 3 de noviembre de 2005, a pesar de que el fiscal coordinador de la Unidad Nacional contra el Terrorismo le impuso la medida de aseguramiento de detención preventiva y ordenó que fuera recluido en la Cárcel de Máxima y Alta Seguridad de Cómbita (Boyacá), mediante Resolución del 7 de octubre del mismo año. La orden de traslado fue reiterada el 19 y el 25 de octubre, y el 1 de noviembre, ante una solicitud de la apoderada del ahora demandante, la Fiscalía insistió en que ya se había pronunciado al respecto.

159. Esta actuación del DAS, según el Tribunal, fue ilegal, pues implicó que desacató una orden judicial, mantuvo al señor Benavides en sus calabozos por fuera del término señalado y alegó motivos infundados para alargar su detención en dicho lugar (en esencia, agilizar la investigación y contar con la colaboración del procesado).

---

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

160. Lo mismo ocurrió con la falla en el servicio relativa a los malos tratos que habría recibido el señor Benavides mientras el DAS estuvo a cargo de su detención. El Tribunal la encontró probada, pues el informe técnico legal de lesiones que el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses rindió el 1 de octubre de 2005 da cuenta de excoriaciones en la mano y el antebrazo derechos del señor Benavides y enrojecimiento alrededor de las muñecas. Estas lesiones le generaron una incapacidad de tres días.

161. *Sobre la privación injusta de la libertad.* El Tribunal analizó la imputación relacionada con la supuesta privación injusta de la libertad del señor Benavides a partir del supuesto de la responsabilidad objetiva, por lo que sostuvo que “basta con demostrar la ocurrencia del daño antijurídico y su nexo con las decisiones de las autoridades jurisdiccionales demandadas”<sup>150</sup>. Tras hacer un resumen del proceso penal, la providencia concluyó que “la absolución proferida a favor del demandante [...] se sustentó en el hecho de que el ente acusador no pudo demostrar la culpabilidad del acusado en los delitos que le inculpó”<sup>151</sup>. Así, como existió el daño y la Fiscalía realizó la investigación contra el accionante y la Rama Judicial adelantó el juicio y controló la legalidad de la medida de aseguramiento, el fallo determinó que existía un nexo causal “entre el daño sufrido y la privación injusta de la libertad sufrida por el demandante”<sup>152</sup>.

162. *Sobre “la mora atribuida a la Rama Judicial”.* A partir de las pruebas disponibles en el expediente, el Tribunal dispuso que

“la Rama Judicial incurrió en mora injustificada que prolongó la privación de la libertad del señor Benavides Velásquez por año y medio más, sin definir mediante sentencia su situación, hasta que mediante sentencia de tutela se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia ordenando al juez de primera instancia proferir la sentencia respectiva, lo cual configura una falla en el servicio de administración de justicia relacionado con su defectuoso funcionamiento”<sup>153</sup>.

163. *Sentencia del 19 de julio de 2023, Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado: cuestionada en esta acción de tutela.* La segunda instancia revocó la decisión de primera instancia, en el sentido de declarar la caducidad –parcial– respecto de algunas presuntas fuentes de daño antijurídico y de negar las pretensiones porque no se acreditó que la privación de la libertad haya sido injusta (Ver, fundamento 22).

164. Para fundamentar tal decisión, la autoridad accionada encontró que “el estudio de procedencia de la declaración de responsabilidad estatal dimana de tres (3) acontecimientos generadores de daño”<sup>154</sup>, pues, afirmó, así fue considerado desde la fijación del litigio y estudiado por el tribunal de primera instancia, por lo

---

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>154</sup> Sentencia cuestionada, fj. 3.2.

cual, así debe ser analizado en la apelación en virtud del principio de congruencia. Primero, se alegó la falla del servicio en la que habría incurrido el DAS y que permitió la apertura del proceso penal, por recaudo de pruebas falsas, malos tratos dados al señor Benavides Velásquez y demora en el traslado a un establecimiento de reclusión, lo que repercutió en su debido proceso. Segundo, la demanda solicitó la reparación del daño que la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación habrían ocasionado a los accionantes por la privación injusta de la libertad del señor Benavides Velásquez. Finalmente, el tercer acontecimiento atribuido a la Rama Judicial consistió en la prolongación injustificada de su privación de la libertad como consecuencia de la supuesta mora judicial en la que habría incurrido el juez penal que adoptó la decisión absolutoria en primera instancia.

165. Con base en tal entendimiento del caso, la sentencia pasó a determinar si la parte demandante ejerció oportunamente el medio de control de reparación directa, teniendo como fuente normativa lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Así, la sentencia subdividió los hechos que estimó fuente de la causación del daño y, a partir de cada uno, realizó un examen de caducidad independiente teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 15 de agosto de 2012<sup>155</sup>. A continuación, se sintetizan las conclusiones de la autoridad judicial demandada:

Autoridad estatal	Título de imputación	Hecho(s) específico(s)	Fecha de ocurrencia o conocimiento por la parte demandante	¿Caducó la acción? <sup>156</sup>
DAS <sup>157</sup>		Recaudo de pruebas “falsas” para iniciar las “pesquisas”.	Entre los años 2003 y 2005 <sup>158</sup> 1. Informe del 30 de septiembre de 2005 presentado por el detective del DAS, Hugo Lamilla, a la Fiscalía 12 de la Unidad Nacional contra el terrorismo <sup>159</sup> 2. Declaración jurada de Alipio Murillo tomada por la Fiscalía el 30 de septiembre de 2005, en el	<b>Sí</b> Desde el año 2005 hasta el 2012, transcurrieron más de 2 años.

<sup>155</sup> *Ibidem*, fjs. 3.2.1 y 3.2.2. En estos apartados la sentencia formuló dos problemas jurídicos relacionados con la presentación de la demanda en término, el primero respecto del DAS y el segundo respecto de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

<sup>156</sup> Se reitera que la demanda de reparación directa se presentó el 15 de agosto de 2012.

<sup>157</sup> La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó que (i) la participación del DAS en la obtención de material probatorio se dio en el marco de sus funciones de policía judicial, bajo orientación de la Fiscalía encargada, quien, en últimas, fue quien tomó las decisiones respecto del entonces procesado (p. 13), y que, (ii) era necesario predicar la caducidad respecto del desconocimiento a orden de autoridad judicial y la mora, pese a que “no puede desconocerse que la parte actora honró la carga de probar las fallas del servicio asociadas” a estos dos últimos supuestos (p. 15).

<sup>158</sup> Años durante los cuales se habrían recaudado las pruebas que se cuestionan.

<sup>159</sup> Aquí indicó que dentro de las investigaciones adelantadas el nombre del señor Benavidez Velásquez apareció mencionado en interceptaciones telefónicas de una mujer vinculada al caso de terrorismo por lanzamiento de granadas en la zona rosa de Bogotá, y que había sido reconocido fotográficamente por el testigo Alipio Murillo.

Autoridad estatal	Título de imputación	Hecho(s) específico(s)	Fecha de ocurrencia o conocimiento por la parte demandante	¿Caducó la acción? <sup>156</sup>
	Falla en el servicio		que indicó reconocer en álbum fotográfico al señor Benavides Velásquez.	
		Prolongación injustificada de la detención transitoria en los calabozos del DAS.	1. Ingreso a la sala transitoria de detenidos del DAS: <u>30 de septiembre de 2005</u> . 2. Orden de la Fiscalía de trasladarlo a un establecimiento penitenciario y carcelario: 7, 19 y 25 de octubre de 2005 <sup>160</sup> . 3. Ingreso del detenido a Cóbbita: <u>3 de noviembre de 2005</u> .	<b>Sí</b> Desde octubre-noviembre de 2005 al 2012, transcurrieron más de 2 años.
		Malos tratos durante la detención en la sala transitoria: por ejemplo, lesiones en manos, muñecas y antebrazo.	El <u>1º de octubre de 2005</u> , el señor Benavides fue valorado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses <sup>161</sup> , que dictaminó lesiones en sus manos, muñecas y antebrazos, y emitió incapacidad de 3 días sin secuelas. Esta lesión se originó por la ubicación de las esposas durante su captura.	<b>Sí</b> Desde octubre-noviembre de 2005 al 2012, transcurrieron más de 2 años.
Fiscalía General de la Nación / Nación – Rama Judicial	Privación injusta de la libertad  Falla en el servicio	Privación de la libertad.	El 8 de julio de 2011 quedó en firme la decisión de absolverlo por los delitos imputados.	<b>No</b> Entre el 8 de julio de 2011 y el 15 de agosto de 2012 no transcurrieron

<sup>160</sup> La ponencia precisa que, (i) mediante oficio del 14 de octubre de 2005, el DAS se negó al traslado “con el fin de agilizar el desarrollo de la investigación y seguir contando con la oportunidad de colaboración que esta persona se encuentra prestando a nuestra institución”. Sentencia cuestionada, p. 14.

<sup>161</sup> De acuerdo con el dictamen del Instituto de Medicina Legal, el detenido presentó excoriación y zonas de enrojecimiento en los antebrazos y alrededor de sus muñecas, como consecuencia de las esposas que se fueron colocadas en la detención: “CONCLUSIÓN: MECANISMO CAUSAL: Corto contundente; Contundente. Incapacidad médico legal: DEFINITIVA TRES (3) DIAS, SIN SECUELAS MÉDICO LEGALES”. *Ibidem*, p. 15.

Autoridad estatal	Título de imputación	Hecho(s) específico(s)	Fecha de ocurrencia o conocimiento por la parte demandante	¿Caducó la acción? <sup>156</sup>
				más de 2 años <sup>162</sup> .
Nación – Rama Judicial	Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia	Tardanza en la adopción de la sentencia en primera instancia.	En la primera instancia del proceso penal, el expediente permaneció en el despacho de conocimiento para fallo desde el 28 de marzo de 2007 hasta el 19 de enero de 2009, fecha esta última en la que se emitió la sentencia absolutoria.  La adopción de dicha decisión está antecedida de una orden de tutela <sup>163</sup> .	<b>Sí</b> Entre el 20 de enero de 2009, notificación de la sentencia, y el 2012 transcurrieron más de 2 años.

Tabla 1. Conclusiones de la sentencia cuestionada en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa. Elaborada por la Sala Plena.

166. Por lo anterior, la sentencia procedió solamente al análisis de la presunta responsabilidad estatal por la alegada privación injusta de la libertad. Para ello (i) hizo referencia al artículo 90 superior; (ii) indicó los requisitos que, conforme a lo dispuesto en la Ley 600 de 2000, se requerían para imponer una medida de aseguramiento<sup>164</sup>, y (iii) precisó que la antijuridicidad del daño no se configuraba de manera directa con una decisión absolutoria o su equivalente del proceso penal, pues “[d]ebe surgir una adecuada relación entre los fines que se pretendían satisfacer con la medida y la contribución que haya prestado la conducta del penalmente procesado a la configuración de la convicción con el grado de probabilidad en el asunto (razonabilidad)”.

167. A continuación, como marco de referencia, precisó que la orden de captura se fundó exclusivamente en el testimonio de Alipio Murillo, mientras que la Resolución del 7 de octubre de 2005, a través de la cual la delegada de la Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento contra el señor Benavides Velásquez, se fundó en (i) la indagatoria del implicado<sup>165</sup>; (ii) la declaración del testigo Alipio Murillo<sup>166</sup>; (iii) el reconocimiento del imputado en fila de personas

<sup>162</sup> El Consejo de Estado indicó que, además, tenía en cuenta la suspensión del término por dos (2) meses, como consecuencia del trámite de conciliación. *Ibidem*, p. 16.

<sup>163</sup> Sentencia del 29 de octubre de 2008, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá; confirmada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>164</sup> Dos (2) indicios graves de responsabilidad con fundamento en las pruebas legalmente “producidas en el proceso” y que el delito fuera sancionado con pena de prisión mínima de cuatro (4) años o fuera mencionado en el artículo 357.2 de la Ley 600 de 2000.

<sup>165</sup> Destacó que los descargos del entonces investigado “fueron desvirtuados con los demás medios de convicción”.

<sup>166</sup> Al respecto, indicó que este testigo “en varias salidas procesales, dio cuenta sobre su comparecencia [la del aquí accionante] a una reunión preparatoria realizada en el Carrefour de la 80”. Agregó, que la sindicación se concretó con el reconocimiento fotográfico y en fila de personas que hizo el mismo declarante.

por Alipio Murillo; (iv) el material documental encontrado en la vivienda del capturado, que daba cuenta de un vínculo con organizaciones armadas al margen de la ley, y (v) las conversaciones telefónicas interceptadas con una mujer vinculada a otro proceso por terrorismo<sup>167</sup>.

168. Enseguida, la sentencia precisó que la Fiscalía calificó el mérito del sumario con fundamento en consideraciones similares a las sostenidas para adoptar la medida provisional, aunque, destacó, en esta oportunidad el estudio de la prueba fue más exhaustivo<sup>168</sup>. Asimismo, hizo referencia a que, antes de la sentencia de primera instancia, el Juzgado competente se pronunció sobre una solicitud de control de legalidad presentada por la apoderada del señor Benavides Velásquez, en la que negó lo pretendido tras considerar que “la prueba recaudada satisfizo los requisitos mínimos para el decreto de la medida, máxime que su dictado no se fundó en indicios graves de responsabilidad sino en prueba directa”.

169. Posteriormente, el Consejo de Estado se refirió de manera amplia –a partir de transcripciones– a las sentencias de la jurisdicción ordinaria penal de primera y segunda instancia, para concluir (i) que se había probado el daño, esto es, la privación de la libertad del señor Benavides Velásquez por 3 años, 2 meses y 17 días; (ii) pero que no se había probado la antijuricidad<sup>169</sup>. En esta dirección, consideró que los términos iniciales tras la captura, la indagatoria y la definición de la situación jurídica fueron atendidos plenamente. Conforme a lo establecido en el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que la medida de aseguramiento no fue arbitraria pues satisfizo los requerimientos del “derecho penal adjetivo vigente al momento de los hechos y se revela razonable”, esto es, se requerían dos (2) indicios graves de responsabilidad con fundamento en las pruebas legalmente allegadas.

170. En este asunto, agregó, la declaración de Alipio Murillo fue incluso una prueba directa con suficiencia para dictar la medida de aseguramiento, en tanto superaba el estándar probatorio exigido por la ley. Agregó que el material probatorio obrante también permitía la construcción de los indicios requeridos:

“Así pues, la sindicación directa contenida en la declaración jurada de Alipio Murillo, el contenido de las interceptaciones, los elementos incautados en el allanamiento, y el reconocimiento en fila realizado por el testigo de cargos,

---

<sup>167</sup> La Sentencia del Consejo de Estado transcribió en extenso el análisis de responsabilidad que realizó la Fiscalía para adoptar esta medida. Sentencia cuestionada, p. 31.

<sup>168</sup> “Concatenando las declaraciones del señor Murillo para denotar que desde un comienzo aquél refirió al encuentro en Carrefour y que, en la medida que avanzó la investigación, se le fue indagando por la persona que inicialmente identificó como un hombre de ciudad, de tal forma que la declaración rendida con dos años de diferencia y en la que entregó más detalles sobre quien sería "alias Raúl", no podía verse como una versión repentina y aislada, sino que tenía trazabilidad en relatos anteriores del testigo. Así mismo, a partir de un análisis integral de los medios de convicción, fundamentó la credibilidad del testimonio de Alipio Murillo, con el fin de refutar los supuestos de falsedad y manipulación planteados por la defensa del sindicado, como también, realizó un análisis circunstanciado de las interceptaciones para argumentar porqué aquellas se articulaban indiciariamente con los hechos del Nugal”.

<sup>169</sup> El Consejo de Estado consideró “[a]sí las cosas, procede la Sala a verificar si, en este caso, el daño derivado de la privación de la libertad resulta o no antijurídico, a la luz del artículo 90 de la Constitución Política, pues en oposición a lo afirmado por los accionantes en el escrito de demanda, en estos casos, no basta probar la restricción de la libertad y posterior ausencia de condena”.

superaban, por sí mismos, los dos (2) indicios graves de responsabilidad penal contra el implicado, cumpliéndose así el estándar mínimo para la imposición de una medida de aseguramiento previsto en el artículo 356 del CPP, razón por la cual, a juicio de esta Sala se itera que, amén de los demás elementos de convicción, la sola atestación de cargos, prestaba mérito suficiente no solo para dar inicio a la investigación penal, sino para darle fundamento al decreto de la detención preventiva impuesta a Álvaro Eduardo Benavides Velásquez, lo anterior, por cuanto el denunciante, quien manifestó haber visto al implicado y prestar colaboración a las FARC-EP, precisó la causa del conocimiento de los hechos, relacionó la supuesta actividad de colaboración prestada por el inculpado al grupo insurgente, el periodo en que llevó a cabo su accionar de relacionamiento y la finalidad de esta actuación”.

171. A lo anterior se adiciona que las explicaciones del señor Benavides Velásquez “no le resultaron satisfactorias al ente instructor” respecto de la relación con una miliciana y la “tenencia de expedientes asociados a delitos por insurgencia”, en este sentido, en el allanamiento se encontraron copias del proceso penal contra ella; por lo cual, concluyó, que la medida fue *razonable*. Aunado a ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 600 de 2000, sostuvo que era *necesaria*, en tanto la gravedad de los hechos investigados y la presunta pertenencia del señor Benavides Velásquez a una organización insurgente, permitía inferir que era un peligro para la sociedad. Y, finalmente, la medida fue proporcional. El Consejo de Estado también sostuvo que la resolución de acusación se fundaba en similares supuestos y que el hecho de que los jueces, de primera y segunda instancia, hubieran hecho una valoración diferente a la adelantada por la Fiscalía General de la Nación no llevaba a afirmar responsabilidad alguna de esta última frente al señor Benavides Velásquez y sus familiares:

“Existieron, como puede apreciarse, dos interpretaciones diferentes sobre el mérito de las mismas pruebas, una, la que llevó a cabo la Fiscalía para sustentar las decisiones que adoptó y, otra, la realizada por los Operadores Jurídicos de conocimiento para fundamentar la absolución, circunstancia que, de suyo, no conllevan arbitrariedad en alguna de ellas. Dicho de otra manera, que las decisiones del juicio penal hayan llegado a conclusiones distintas a las que arribó el ente instructor, no diezma o mengua la razonabilidad del análisis probatorio acometido por el ente instructor, pues las elucubraciones de la célula investigativa están provistas en una hermenéutica igualmente plausible y razonada”.

172. Ante interpretaciones disímiles, continuó el Consejo de Estado, “el único juicio posible, en sede de responsabilidad del Estado, frente a tales decisiones, mientras éstas no se revelen manifiestamente contrarias a derecho, reside en su razonabilidad”. En conclusión, decidió negar las pretensiones relacionadas exclusivamente con la alegada privación injusta de la libertad porque encontró que (i) “la detención preventiva sin beneficio de libertad provisional impuesta al señor Benavides Velásquez resultaba legalmente procedente”; (ii) “se ajustó al derecho penal adjetivo vigente al momento de los hechos y se revela razonable”; (iii) resultaba necesaria para garantizar su comparecencia, asegurar la prueba y evitar la continuación de actividades delictivas, y (iv) fue proporcional, ya que los tres años, dos meses y diecisiete días que el accionante estuvo privado de su libertad no

equivalen a las penas a las que habría podido ser condenado por los delitos que le fueron endilgados. Condenó en costas a la parte demandante.

## **8.2. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en defecto fáctico y, como consecuencia, en defecto sustantivo al declarar la caducidad del medio de reparación respecto de algunos de los hechos invocados como generadores de daño antijurídico**

173. De acuerdo al contenido de las dos sentencias mencionadas, mientras en primera instancia no hubo mayor discusión sobre una presunta configuración del fenómeno de la caducidad, en segunda instancia fue un asunto definitivo para la falta de prosperidad de las pretensiones invocadas por el señor Benavides Velásquez y su familia. Para este último análisis, por su parte, fue fundamental el alcance de la fijación del litigio realizado por el juez de primera instancia en la audiencia prevista en el artículo 180, numeral 7, del CPACA<sup>170</sup>.

174. En la referida diligencia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>171</sup>, a partir de los hechos expuestos y de la contestación de las entidades demandadas, determinó que el proceso giraría en torno a la presunta responsabilidad del DAS, de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial por el daño causado en el marco del proceso penal que afrontó el señor Benavidez Velásquez por su presunta participación en el atentado contra el Club el Nogal, por lo cual se imputó, entre otros, el delito de terrorismo; y, además, por su presunta pertenencia activa a las entonces Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia, FARC – EP, por lo cual se le imputó el delito de rebelión.

175. Al establecer esta distinción, sin embargo y en principio, no parece que el Tribunal entendiera que tanto los hechos que se invocaban como generadores del daño por parte de los accionantes, como la diferente entidad de la que se predicaba su comisión en cada caso, se entendieran como asuntos separables o desarticulados. Esto es así por la forma en la que se precisó la fijación del litigio.

176. Así, al referirse a la presunta responsabilidad del DAS, el Tribunal indicó que a dicha entidad se le atribuían una serie de actuaciones irregulares (ver tabla 1), “entre ellas el levantamiento de unas pruebas o unos indicios falsos que le permitieron a la Fiscalía dictar una resolución de detención preventiva de la libertad, una resolución de acusación durante la etapa de instrucción del juicio que se adelantó contra el demandante (...)”<sup>172</sup>. Por su parte, al mencionar la imputación que se proponía frente a la Rama Judicial señaló que “de alguna manera pudo estar incurso en la prolongación injusta de la libertad que terminó con la absolución respectiva dictada por los jueces y con el correspondiente trámite”. Esto es, la irregularidad de las pruebas aportadas por el DAS y la tardanza en la adopción de la sentencia absolutoria de primera instancia penal fueron asociadas a la regularidad de la privación de la libertad.

---

<sup>170</sup> En razón a la fecha de presentación de la demanda, el estatuto aplicable fue el previsto en la Ley 1437 de 2011.

<sup>171</sup> Sentencia de primera instancia, p. 7.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

177. Ahora bien, al analizar la responsabilidad por cada uno de esos hechos, el Tribunal de primera instancia sí hizo distinción en relación con el título de imputación. Así, la actuación del DAS la analizó a partir de la falla del servicio; la actuación de la Fiscalía General de la Nación bajo el título de imputación objetivo por daño especial<sup>173</sup>, en la medida en que el señor Benavidez Velásquez fue absuelto por no demostrarse la culpabilidad en los delitos de los que se acusó; y, la mora en la que incurrió el Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá por no emitir oportunamente la sentencia de primera instancia –que fue absolutoria–, por falla en el servicio y, en especial, por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

178. No obstante, al referirse al recaudo de pruebas falsas, el Tribunal negó la falla porque estimó que el “DAS sólo intervino en esta etapa de la actuación penal [labores previas de verificación] desarrollando labores de apoyo a la investigación, sin que se tuviera en cuenta esta intervención al momento de ordenar la captura del procesado, por parte de la Fiscalía. De otro lado, si el sustento de la solicitud de responsabilidad del DAS se relaciona con la falsedad del testimonio de Alipio Murillo, concluye la Sala, que no es posible evidenciar manipulación alguna de los detectives del DAS en la declaración rendida (...)”<sup>174</sup>. Por su parte, al determinar que se había acreditado la privación injusta de la libertad y, además, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por la mora en la adopción de la sentencia de primera instancia precisó:

“Advierte la Sala, acreditados los elementos de la responsabilidad por privación injusta de la libertad respecto de la Fiscalía General de la Nación y por el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia frente a la Rama Judicial, accederá al reconocimiento de los perjuicios reclamados y debidamente acreditados por la parte demandante, respecto de estas dos entidades, en una proporción del sesenta por ciento (60%) de la condena a cargo de la Fiscalía General por haber sido esta entidad la encargada de la instrucción y de la acusación del demandante que soportó su llamamiento a juicio, y en una proporción del cuarenta por ciento (40%), considerando que la mora en que incurrió la Rama Judicial incidió directamente en la prolongación de la privación de la libertad del demandante Álvaro Eduardo Benavides Velásquez”.

179. La anterior descripción da cuenta de que, en la interpretación del Tribunal, la fijación del litigio a partir de una identificación clara, por entidad demandada, de las conductas presuntamente generadoras del daño antijurídico no generó por sí misma un fraccionamiento en la comprensión, en específico, de la privación *injusta* de la libertad que fue alegada de manera general. Por lo menos, es evidente que (i) para efectos de analizar el presunto daño por el alegado recaudo de pruebas falsas por parte del DAS, se analizó su impacto en las decisiones privativas de la libertad adoptadas por la Fiscalía; y que (ii) la mora judicial en la adopción de la sentencia

---

<sup>173</sup> Para la fecha de expedición de esta providencia, conforme a lo indicado en la parte considerativa de esta providencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado analizaba estos asuntos bajo el régimen objetivo de responsabilidad.

<sup>174</sup> Sentencia de primera instancia, p. 16.

de primera instancia, se inscribió en la reparación que de manera integral se reconoció por la privación –y prolongación– injusta de la libertad.

180. Por el contrario, el análisis de responsabilidad del DAS por (i) la retención del señor Benavides Velásquez en las salas transitorias del DAS, desacatando la orden impartida por la Fiscalía y (ii) las lesiones causadas al detenido (ver tabla 1), sí sugiere una cuerda diferenciable de la privación injusta de la libertad y del proceso penal adelantando en contra del mencionado ciudadano.

181. Esta interpretación sobre los hechos y sobre su incidencia bajo el régimen normativo de la caducidad fue completamente diferente a la acogida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C en la Sentencia del 19 de julio de 2023; autoridad que consideró que los hechos que configuraron el daño invocado eran todos independientes y, por tal motivo, realizó un conteo de caducidad particular para cada evento.

182. En criterio de la Sala Plena, la aproximación del Consejo de Estado en este caso desconoce los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y ello es así respecto de los cuatro hechos invocados como generadores de daño: recaudo de pruebas falsas por parte del DAS, mora judicial en la adopción de la sentencia de primera instancia, malos tratos durante la detención en la sala transitoria del DAS y prolongación injustificada de la detención en la sala transitoria del DAS. Veamos.

183. En primer lugar, es necesario considerar que el trámite procesal penal que se adelantó contra el señor Benavides Velásquez tuvo como referente normativo la Ley 600 de 2000. En ese marco, (i) las autoridades con competencia de policía judicial ejercen labores de investigación previa, señalándose que sería “[e]l Fiscal General de la Nación o sus delegados [quienes] tienen a su cargo dirigir y coordinar” dichas labores. Entre esas autoridades con competencia se incluía la policía judicial del DAS (art. 312), y las funciones se reseñaban de la siguiente manera:

“**Artículo 314. Labores previas de verificación.** La policía judicial podrá antes de la judicialización de las actuaciones y bajo la dirección y control del jefe inmediato, allegar documentación, realizar análisis de información, escuchar en exposición o entrevista a quienes considere pueden tener conocimiento de la posible comisión de una conducta punible. Estas exposiciones no tendrán valor de testimonio ni de indicios y sólo podrán servir como criterios orientadores de la investigación”<sup>175</sup>.

184. Aunado a ello, (ii) en el marco del proceso penal propio de la Ley 600 de 2000, la Fiscalía es la llamada a definir la situación jurídica, momento en el cual se puede imponer medida de aseguramiento privativa de la libertad (artículos 354 a 357) y la Fiscalía es también quien profiere la resolución de acusación, (iii) con la cual, una vez se encuentre ejecutoriada, inicia la etapa de juicio de competencia del juez penal respectivo (artículo 400).

---

<sup>175</sup> Iniciada la investigación, la policía judicial tenía funciones en los términos del artículo 316.

185. A partir de ese escenario normativo, la investigación penal contra el señor Benavides Velásquez en este caso tuvo origen en el informe rendido por el detective del DAS, Álvaro Lamilla, el 30 de septiembre de 2005, en el que se refirió a (i) las interceptaciones telefónicas a María de los Ángeles Vargas Borray, con el alias de “la Mona”; y (ii) el reconocimiento fotográfico realizado por Alipio Murillo. Escuchado en diligencia por la Fiscalía Doce Delegada de la Unidad Nacional contra el Terrorismo, en la misma fecha, el referido detective reiteró que el DAS había logrado identificar a Álvaro Eduardo Benavidez Velásquez como “miembro importante de las milicias de las FARC en Bogotá y posible partícipe en atentados como el Club el Nogal”<sup>176</sup>.

186. Lo anterior da cuenta, dentro de la estructura del proceso penal regulado por la Ley 600 de 2000, que la actuación de la policía judicial tiene relevancia para el inicio de un proceso penal, por lo cual, su actividad en la fase de investigación previa tiene impacto en el análisis del procedimiento. Desde este punto de vista, los reparos efectuados en la demanda de reparación directa por su actividad probatoria y por los presuntos actos de presión ejercidos sobre el testigo Alipio Murillo, no pueden analizarse aisladamente del proceso penal que se adelantó.

187. Era el proceso penal –a lo largo de sus etapas– el escenario adecuado para cuestionar la actuación de todas las autoridades –de ser el caso– que interfirieron en el inicio de la investigación, acusación y juzgamiento del señor Benavides Velásquez; era ese el espacio para establecer si, por ejemplo, las pruebas indicadas por el DAS eran creíbles para efectos de determinar la privación preventiva de su libertad y/o su responsabilidad penal.

188. Era el resultado del proceso penal, en últimas, el que podía determinar si la actuación del DAS, en algún sentido, generaba una presunta responsabilidad del Estado por una privación de la libertad y haber provocado el inicio de un proceso penal que tuvo impacto en varios derechos fundamentales del implicado. De hecho, nótese que la actuación del DAS en este caso generó tanto en el juez penal de primera instancia como en el juez penal de segunda instancia inquietudes que determinaron una compulsión de copias a las autoridades competentes, porque

Juez de primera instancia: “las actuaciones adelantadas por ellos, generan ciertas inquietudes ante la posibilidad de haber orientado de alguna manera al testigo para que mintiera y levantara cargos en contra de ÁLVARO EDUARDO BENAVIDES VELÁSQUEZ”<sup>177</sup>.

Juez de segunda instancia: “no se revocará tal decisión [compulsión de copias respecto del detective del DAS, Hugo Lamilla], especialmente, porque efectuó

---

<sup>176</sup> Sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 5 de septiembre de 2013, pp. 11 y 12.

<sup>177</sup> Sentencia del Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá del 19 de enero de 2009, p. 84.

análisis sesgados con los que pretendió hacer más gravosa la situación de ÁLVARO EDUARDO BENAVIDES VELÁSQUEZ (...)”<sup>178</sup>.

189. Sobre este aspecto, una precisión debe efectuar la Sala Plena. Al hacer referencia a este punto, sin profundizar en su análisis, la Sentencia del Consejo de Estado objeto de reproche indicó en el pie de página 49 que:

“en lo que atañe al detective Hugo Lamilla se aportó copia de[l] fallo de segunda instancia emitido por la Procuraduría delegada para asuntos de policía judicial de Bogotá, mediante el que se lo absolvió de responsabilidad por la supuesta captura sin fundamento ni requisitos legales. (Cfr. Copia de la decisión de segunda instancia proferida por la Procuraduría delegada para la vigilancia judicial y la policía judicial de Bogotá //folios 242 a253 C.7 de pruebas). Y, finalmente, en lo que respecta a las conductas punibles endilgadas a dicho servidor, a este proceso, reportó el Ente Acusador, que se encontraba en indagaciones, sin que se lo hubiera vinculado formalmente a una actuación, y en gracia de discusión, tampoco se reportó condena por los hechos denunciados en la demanda, como lo fue la manipulación al testigo y el levantamiento de evidencia falsa (...)”.

190. Sobre esta precisión, es importante tener en cuenta que (i) las investigaciones disciplinarias y penales tienen unos estándares de certeza probatoria calificados para encontrar a la persona comprometida en un hecho como responsable. Por ello, una absolución no da cuenta de que, en efecto, las actuaciones irregulares no se hubieran dado para efectos de analizar la reclamación dirigida a que se repare el daño antijurídico. Asimismo, para el momento de expedición de la sentencia de reparación, (ii) el detective del DAS había sido absuelto en sede disciplinaria, pero no se indica que lo haya sido en materia penal, pues el proceso respectivo estaba en indagaciones.

191. Así, continuando con el estudio principal, afirmar que el tutelante debía demandar una responsabilidad del DAS por el recaudo de pruebas “falsas” teniendo en cuenta como fecha de inicio del conteo de la caducidad el año 2005, parte de una indebida apreciación de la fuente del daño; en tanto, precisamente, el valor probatorio de la actividad del DAS se estaba analizando en el proceso penal que la investigación previa de esa institución como policía judicial promovió. Y nótese que, aunque el Consejo de Estado hizo menciones esporádicas sobre la acusación contra las actuaciones del DAS y el testigo, no efectuó observación concreta sobre la razonabilidad del estudio que hizo la Fiscalía sobre las pruebas aportadas por el DAS con el objeto de adoptar la medida de privación de la libertad y de acusación.

192. Similar reproche a la tesis del Consejo de Estado cabe respecto de la apreciación de la tardanza por parte del Juzgado Octavo Penal del Circuito Especializado de Bogotá, quien emitió la Sentencia el 19 de enero de 2009, luego de que el expediente permaneciera sin movimiento durante aproximadamente 20 meses –desde el 28 de marzo de 2007 hasta el 19 de enero de 2009–.

---

<sup>178</sup> Sentencia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá del 3 de marzo de 2011, p. 92.

193. Al respecto, el proceso debe analizarse en su integralidad, como una unidad, en el que la definición de la causa que lo motiva depende de la satisfacción de las etapas que se hayan promovido conforme a las reglas aplicables. Desde esta perspectiva, analizar la tardanza de un proceso exige una comprensión completa que solo lo da el momento en el que la decisión –sea cual fuere– quede ejecutoriada. Más aún, en este caso la culminación del proceso era un factor determinante para valorar si la tardanza del juzgado de primera instancia era relevante de cara a la causación de un daño antijurídico.

194. Ello es así en la medida en que como resultado de la apelación y de la casación, si ella se hubiera analizado de fondo, era procesalmente posible la revocación de la absolució n y, eventualmente, la imposición de una condena con pena privativa de la libertad. Si esto era posible, una condena en segunda instancia o en casación probablemente hubiera determinado que el presunto tiempo en exceso que el tutelante permaneció en la cárcel por la tardanza en el fallo de primera instancia, le hubiera representado tiempo de condena efectivamente pagada y, bajo un análisis global del cumplimiento de los plazos a lo largo de todo el proceso, ello no hubiera constituido un hecho del cual podía predicarse la responsabilidad del Estado bajo el título de privación injusta de la libertad.

195. Es por esa razón que un análisis como el que propuso el Consejo de Estado, desatiende la dinámica propia del proceso penal, así como el alcance que el presunto hecho dañoso tenía en el marco de la privación *injusta* de la libertad. Así, a lo ya dicho, debe agregarse que, tal como lo consideró el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso de reparación, la tardanza en la adopción de una decisión penal de primera instancia tiene clara incidencia en la comprensión de la privación injusta de la libertad, pues prolonga efectivamente la medida de detención preventiva.

196. Incluso, no es ajena a la jurisprudencia del Consejo de Estado la necesidad de determinar en cada caso concreto y al tenor del régimen penal aplicable –Ley 600 de 2000 o Ley 906 de 2004–, a cuál autoridad debe imputarse el daño antijurídico en caso de encontrarlo acreditado, pues a lo largo del proceso penal la privación de la libertad preventiva pasa por la lente de varias autoridades.

197. En este sentido, por ejemplo, en la Sentencia de la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, del 13 de marzo de 2024<sup>179</sup>, se discutió la responsabilidad estatal por presunta privación de la libertad en el marco de la Ley 600 de 2000. Para la determinación de aquella, la Sala analizó diferentes momentos procesales, incluida la “contabilización del término para celebrar audiencia pública y proferir sentencia”, concluyendo que:

“En ese sentido, frente a los términos procesales previstos en los artículos 400 y 401 de la Ley 600 de 2000, del anterior recuento probatorio se observa que no existe prueba en el plenario que permita acreditar un daño, pues no obra constancia de la fecha de la ejecutoria de la resolución de acusación, ni del día en que fue

---

<sup>179</sup> Radicado 68409.

recibido el proceso por secretaría, tampoco del día en que fue celebrada la audiencia pública, frente a las cuales pueda hacerse el análisis para establecer si la detención en la etapa de juzgamiento se realizó de forma ilegal, bien por el desconocimiento sustancial o procesal de una norma jurídica o por una actuación administrativa abiertamente ilegal e irracional; es decir, por no haber cumplido con los términos procesales y no hallar justificación en el ordenamiento jurídico”.

198. Por lo expuesto, afirmar que el tutelante debía demandar una responsabilidad de la Rama Judicial por la presunta tardanza en la adopción de la sentencia de primera instancia dentro de los dos (2) años contados a partir del momento en el que se profirió esa decisión, esto es, del 20 de enero de 2009, parte de una indebida apreciación de la fuente del daño; en tanto, precisamente una presunta mora con la capacidad de generar un daño antijurídico solo era previsible a partir de la ejecutoria de la decisión –en este caso–, esto es, una vez se declaró desierto el recurso extraordinario de casación. En adición, es de advertir que el mismo Consejo de Estado precisó que no podía desconocerse “que la parte actora honró la carga de probar las fallas del servicio asociadas a la transgresión al debido proceso por el desconocimiento de la orden judicial de traslado del detenido”<sup>180</sup>.

199. Bajo la misma línea argumentativa, la Sala Plena considera que contar el término de caducidad para demandar los presuntos malos tratos –físicos y psicológicos– dentro de la sala transitoria del DAS a partir del momento exclusivo en el que como consecuencia de uno de los hechos invocados se dio la valoración de medicina legal –esto es, el año 2005–, tampoco reconoce la unidad del proceso penal, por lo cual, el análisis probatorio en esta materia es reprochable.

200. Para iniciar, retomando el análisis jurisprudencial efectuado en el acápite 6 de esta providencia, admite la Sala Plena que en algunos casos en los que se ha analizado el presunto daño a la salud causado a personas que se encuentran privadas de la libertad, bajo sujeción del Estado, el examen de la caducidad se ha hecho de manera independiente a la privación de la libertad o, dicho de otro modo, no ha tenido en cuenta los hitos temporales que usualmente se aplican cuando lo que se alega es la privación *injusta* de la libertad. No obstante, en esos casos, como los indicados en las sentencias del 7 de diciembre de 2017<sup>181</sup> y del 27 de julio de 2023<sup>182</sup>, no se invocó lo que aquí afirmó el demandante. Así, a diferencia de esos asuntos, el señor Álvaro Eduardo Benavides Velásquez ha afirmado que esos malos tratos han tenido relación con su situación dentro del proceso, pues su objeto era llevarlo a afirmar situaciones en las que él no estaba involucrado.

201. Por este motivo, con independencia del estudio que por desconocimiento del precedente se hará más adelante, lo cierto es que en la situación concreta del tutelante estos dos hechos invocados como constitutivos del daño –las lesiones tras su captura y la extensión de la detención transitoria en los calabozos del DAS–

---

<sup>180</sup> Sentencia cuestionada, p. 15.

<sup>181</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicado n.º 81001-23-31-000-2010-10029-01 (43563), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>182</sup> Consejo de Estado, radicado interno n.º 53313.

tienen relación con la valoración que dentro del proceso penal debía hacerse sobre la actuación e incidencia del DAS en la situación procesal del señor Benavides Velásquez. Por ello, nuevamente en relación con la prueba, el análisis de ese material a lo largo del proceso significaba el momento determinante para considerar si, en efecto, se tenían los elementos para solicitar una reparación directa por la responsabilidad estatal. O, dicho de otra manera, era la culminación del proceso en este caso el que habilitaba al accionante a pretender una indemnización por esos presuntos malos tratos.

202. Insiste la Sala en que tanto los malos tratos asociados a la detención como la prolongación de la detención en la sala transitoria del DAS no deben valorarse de manera aislada, en tanto hacen parte del reparo más general sobre las presuntas presiones que estaba ejerciendo el DAS para obtener pruebas que inculparan al señor Benavides Velásquez, por lo cual, no es un caso en el que se trate de una incapacidad por medicina legal y/o de un desconocimiento especial a una providencia judicial adoptada por la Fiscalía y que ordenaba el traslado a un centro penitenciario y carcelario, sino que se enmarca en ese contexto más general al que hace referencia el tutelante como tratos contrarios a la dignidad por su arbitrariedad.

203. Recuérdese que, respecto a este asunto, el entonces procesado manifestó que precisa y específicamente esa extensión en la detención en la sala transitoria del DAS coincidió con un momento en el que él indica que el entonces director del DAS justificaba la demora en el traslado una presunta colaboración con la justicia, la cual, indica el tutelante, no se estaba dando. Era, en su concepto, un mecanismo de presión.

204. *En conclusión*, en los cuatro eventos mencionados, esto es, (i) en el recaudo de pruebas presuntamente “falsas” por parte del DAS; (ii) en la tardanza para adoptar la decisión de primera instancia por parte de la Rama Judicial; (iii) en la existencia de presuntos malos tratos en el recaudo inicial de material probatorio y (iv) en la prolongación de la detención en la sala transitoria del DAS, se configura un defecto fáctico que devino en un defecto sustantivo.

205. Conforme a la doctrina de esta Corporación, un defecto fáctico desde el punto de vista positivo se configura cuando quiera que la valoración de la prueba existente no es razonable y dicha actividad tiene un impacto definitivo al ocasionar fallas determinantes en la decisión. En concepto de la Sala Plena, esto fue lo que sucedió en este evento, en razón a que el Consejo de Estado dio un alcance a los hechos mencionados y que se invocaron como generadores de daño antijurídico que no se acompasaba con la realidad del proceso penal ni con la comprensión amplia de una privación de libertad.

206. En estos términos, como se ha precisado respecto de cada uno de los hechos que analizó de manera independiente la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado para efectos de declarar la caducidad, todos ellos debían enmarcarse dentro de un proceso penal que se adelanta conforme al principio de

unidad. La antijuridicidad que podía predicarse de la afectación a los derechos del tutelante a la dignidad y libertad, en particular, tenía sustento en el estudio que hiciera el juez penal sobre la intervención (i) del DAS en las primeras fases de su actuación como policía judicial y (ii) del juez de primera instancia penal, quien excedió los términos para proferir su decisión.

207. Esta valoración indebida de los supuestos fácticos, igualmente, tuvo un impacto definitivo en la decisión que sobre la demanda de reparación directa adoptó el Consejo de Estado en segunda instancia. Por un lado, salvo algunas menciones aisladas sobre la irregularidad de la prueba allegada por el DAS, como aquella establecida en la nota al pie de página 49 antes mencionada, la Alta Corporación no efectuó el análisis probatorio realizado por la Fiscalía para adoptar las decisiones de privación de la libertad al amparo de las acusaciones insistentes de tutelante en la intención de inculpación que tenía el DAS sobre él, a partir de un criterio de razonabilidad y teniendo en cuenta las conclusiones que realizaron los jueces penales en primera y segunda instancia, que evidencian, precisamente, las inconsistencias de dicho examen.

208. Por otro lado, aunque el mismo Consejo de Estado indicó en su decisión que estaba acreditada la tardanza en la expedición de la decisión de primera instancia, este elemento no jugó papel alguno en la consideración sobre la razonabilidad del término por el cual estuvo privado de la libertad el señor Benavides Velásquez. Finalmente, es palmario que dicha autoridad judicial tampoco efectuó pronunciamiento alguno respecto de los presuntos malos tratos, concluyéndose que las falencias aquí encontradas tenían un impacto real y definitivo sobre la respuesta que debía darse en segunda instancia a la demanda de reparación directa.

209. Esta valoración que configuró un defecto fáctico, a su turno, condujo a que se presentara un defecto sustantivo. En efecto, la interpretación aislada de los hechos, llevó a que el Consejo de Estado aplicara una norma de caducidad que, si bien, era la correcta en la medida en que el proceso se tramitó al amparo del CPACA, tuvo un efecto perjudicial para los derechos de los accionantes a partir de una interpretación irrazonable. Esa interpretación irrazonable consiste en afirmar que es posible independizar los hechos de un proceso penal para efectos de contar el término de caducidad a partir de cada uno de ellos, sin tener en cuenta la integralidad del proceso y el grado de conexión de esos hechos con la actuación judicial adelantada a lo largo de todo el proceso.

210. En esta dirección, es importante retomar de nuevo el análisis realizado en el acápite 6 de la parte considerativa de esta decisión. Aunque es posible comprender una escisión como la planteada en la Sentencia del 19 de abril de 2023 en aquellos eventos en los que la fuente generadora del daño es ajena al proceso penal o cuando, por ejemplo, la afectación a la salud se invoca como un acto aislado del proceso penal, ello no es razonable cuando los hechos aducidos sí se encuentran en un mismo contexto y para poder determinarlos es necesario esperar, como sucedió en este caso, la ejecutoria de la decisión absolutoria.

211. Respecto de los malos tratos, en adición, la interpretación de la regla de caducidad en la forma realizada por el Consejo de Estado (i) desconoce el máximo reproche que una sociedad democrática y garante de los derechos humanos, debe realizar a actos que atentan contra la dignidad de quien se encuentra en una especial relación de sujeción respecto del Estado; y (ii) omite que esos hechos pueden presentarse a lo largo de la privación de la libertad y que, por lo tanto, sería una exigencia irrazonable pedir a quien se encuentra preso que ante cada una de dichas situaciones invoque una demanda de reparación, so pena de que la oportunidad para presentarla expire.

212. En consecuencia, la Sala procederá a revocar los fallos de tutela de instancia y a amparar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Benavides Velásquez. Antes de precisar el contenido de dicho amparo, y para efectos de determinarlo, es necesario verificar si se configuran los reparos restantes.

### **8.3. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado incurrió en desconocimiento de precedente al declarar la caducidad del medio de control por algunos de los hechos que se invocaron como causantes del daño antijurídico**

213. Sostuvo el señor Benavides Velásquez que con la interpretación de la regla de caducidad que realizó la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, se desconoció una posición jurisprudencial que desde 1993 ha considerado que en casos de privación injusta de la libertad el término de dos (2) años se cuenta desde el día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluye la investigación penal o de la sentencia absolutoria, o desde que queda en libertad la persona, lo último que ocurra.

214. Para ello, citó las siguientes providencias<sup>183</sup>, proferidas desde 1993. Inició con la (i) Sentencia del 4 de marzo de 1993<sup>184</sup>, que hace referencia a un caso en el que una persona –y sus familiares–demandaron en reparación directa a una entidad pública por haberla denunciado por la presunta comisión de un delito respecto del cual fue posteriormente absuelta. En este caso, el Consejo de Estado indicó que “[e]n el caso examinado, el término de caducidad debe contarse desde cuando los demandantes fueron absueltos por la justicia penal de los cargos formulados por las Empresas Municipales, por cuanto, la absolución”.

215. Continuó con la (ii) sentencia del 4 de diciembre de 2020<sup>185</sup>, en la cual el Consejo de Estado resolvió una demanda de reparación directa en la que se invocaba la privación injusta de la libertad y, en ese contexto, al valorar la oportunidad de la demanda se indicó:

---

<sup>183</sup> La Sala Plena solamente hará referencia a aquellas providencias cuyo contenido cita explícitamente el accionante en su escrito. Las restantes, simplemente mencionadas, no serán abordadas.

<sup>184</sup> Expediente 707-7399. Tomo 131 de los Anales del Consejo de Estado, 1993. P. 261.

<sup>185</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub Sección A. Sentencia 18001-23-31-000-2012-00103-01(59086) del 4 de diciembre de 2020. MP. María Adriana Marín.

“Tratándose de acciones de reparación directa por la privación injusta de la libertad, la jurisprudencia reiterada de esta Sección del Consejo de Estado ha considerado que el término de caducidad se empieza a contar a partir del día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluyó la investigación, de la sentencia absolutoria o desde el momento en que quede en libertad el procesado, lo último que ocurra, momento a partir del cual se configuraría el carácter injusto de la limitación del derecho a la libertad”.

216. También mencionó la (iii) Sentencia del 19 de noviembre de 2021<sup>186</sup>, oportunidad en la cual se conoció de un caso en el que se alegaba un daño antijurídico por la privación de la libertad. Para resolverlo, el Tribunal indicó que “la misma Sección Tercera ha sostenido que, cuando el daño alegado proviene de una privación injusta de la libertad, el término de caducidad empieza a contabilizarse a partir del día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluye la investigación, de la sentencia absolutoria o desde el momento en que quede en libertad el procesado, lo último que ocurra, puesto que a partir de ese momento se configura el carácter injusto de la limitación del derecho a la libertad”.

217. La Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado sostuvo, por su parte, que en este caso esa regla no operaba porque los hechos respecto de los cuales declaró la caducidad no se predicaban de una privación injusta de la libertad. Por el contrario, mencionó que la valoración fragmentada era la procedente en atención al principio de congruencia:

“La Sala ocupará su atención en determinar si la parte actora ejerció oportunamente el medio de control a través del cual pretende la compensación de los padecimientos alegados en la demanda, sin embargo, tal y como quedaron formulados los problemas jurídicos, es necesario desagregar cada hecho generador de daño, en consideración a que, al proceder de diversas causas –como así se hizo consistir en el escrito inicial y se concretó en la fijación del litigio– el análisis de prosperidad de las súplicas solo procederá en el evento que se convalide su demanda en tiempo”.

218. Para la Sala Plena, este análisis del Consejo de Estado es –en este escenario– más de orden procedimental que sustancial, por lo cual, no indicó explícitamente qué regla de decisión seguía o de cuál se apartaba. Por su parte, de conformidad con el análisis realizado por la Sala Plena, las fuentes del daño invocadas por el demandante y respecto de las cuales se declaró la caducidad, por ejemplo las relacionadas con las pruebas recopiladas por el DAS y la tardanza del juez de primera instancia en adoptar la sentencia, tenían que ver directamente con la privación de la libertad, por lo cual, la regla que debió aplicar la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en ese caso fue precisamente la contenida en las sentencias del 4 de diciembre de 2020 y del 19 de noviembre de 2021, recién referidas. Regla reiterada ampliamente en la jurisprudencia del Consejo de Estado, como de ello da cuenta el estudio realizado al respecto en esta parte considerativa.

---

<sup>186</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sub Sección C. Sentencia 25000-23-26-000-2011-00160-01(53281) del 19 noviembre de 2021. MP. Nicolás Yepes Corrales.

219. En contraste, no se verifica el desconocimiento de la regla prevista en la Sentencia del 4 de marzo de 1993, porque en esa oportunidad no se discutió estrictamente la privación injusta de la libertad como causante del daño, sino la responsabilidad de una empresa pública por haber denunciado a una persona que, tras el proceso penal respectivo, no fue condenada.

220. En los anteriores términos, para determinar si la demanda se había presentado dentro del plazo legal, por ejemplo, en relación con la valoración de las pruebas recopiladas por el DAS y la tardanza en la expedición de la sentencia penal de primera instancia, debió tenerse en cuenta la regla general de caducidad aplicable en los casos de privación injusta de la libertad, la Sala Plena encuentra violado el precedente del mismo Consejo de Estado en la materia.

221. Asimismo, para efecto de examinar dicho requisito respecto de los tratos inhumanos invocados por el accionante, debió tenerse en cuenta que aquellos se inscribían en el proceso penal que se adelantó en su contra, por lo cual, con independencia del título de imputación que deba aplicarse, lo cierto es que el hito para iniciar el conteo de la caducidad concordaba con la firmeza de la decisión absolutoria penal.

222. Reitera la Sala que respecto de todos los hechos estudiados en los defectos anteriores se encontró probado el error en valoración fáctica y en la aplicación jurídica, en tanto el término de caducidad debió contar a partir del momento en el que quedó ejecutoriada la sentencia absolutoria, con lo cual la demanda para todos ellos fue oportuna; sin embargo, no todos ellos tienen que ver necesariamente con el título de privación injusta de la libertad. Tal valoración corresponde al juez de daños, que determina si el Estado es responsable y, en caso de serlo, con base en cuál título.

223. Por las razones indicadas, en síntesis, la Corte Constitucional verifica que en este caso la Sentencia del 19 de julio de 2023 incurrió en desconocimiento del precedente, no solo porque no aplicó la regla que así ha establecido la jurisprudencia para este tipo de casos, sino porque no justificó con base en razones sustanciales y de acuerdo a la interpretación del Consejo de Estado, por qué se realizaba en este caso el estudio fragmentado al que acudió. El Consejo de Estado solo mencionó que su proceder obedecía al principio de congruencia, argumento insuficiente si se tiene en cuenta que la fijación del litigio no podía desconocer la unidad del proceso penal y la relación inescindible de cada uno de los hechos invocados como generadores del daño con la firmeza de la decisión penal absolutoria.

**8.4. La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado no incurrió en desconocimiento del precedente ni violó los principios de presunción de inocencia, cosa juzgada y juez natural, al analizar la privación injusta de la libertad**

224. El tutelante indicó que la Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado desconoció que la jurisprudencia ha sostenido la imposibilidad del juez de la reparación directa de volver a analizar las pruebas que soportaron la absolución en el proceso penal, para validar la privación de la libertad. Para la autoridad accionada, la valoración efectuada en la sentencia del 19 de abril de 2023 es necesaria de cara a establecer la antijuridicidad o no del daño, esto es, de la privación de la libertad.

225. Para sustentar su posición, el accionante mencionó lo señalado en la Sentencia SU-363 de 2021, cuyo alcance fue detalladamente expuesto en la parte considerativa de esta decisión. Antes de proceder a resolver este reproche, aclara la Sala Plena que los principios invocados por el demandante no tienen en estricto sentido aplicación en el análisis de responsabilidad por el daño antijurídico en el que puede incurrir el Estado, porque el alcance de la competencia del juez de lo contencioso administrativo es diferente a la del juez penal. Con todo, también debe precisarse, el juez de lo contencioso administrativo no está habilitado para realizar afirmaciones sobre la responsabilidad de un procesado que fue absuelto por la justicia penal.

226. Retomando el estudio de este defecto, lo primero que debe advertirse es que la Sentencia SU-363 de 2021 se ocupó de examinar la forma de establecer la culpa de la víctima como eximente de responsabilidad del Estado en casos de privación de la libertad, en el marco de un caso en el que el Consejo de Estado había negado la reparación, precisamente, porque encontró probada dicha eximente. Por esta razón, ese caso y el que ahora convoca a la Sala no son similares en lo relevante y, en consecuencia, la providencia citada no es estrictamente un precedente.

227. Aunque lo anterior es suficiente para negar este cargo, es importante reiterar que en la Sentencia SU-072 de 2018 este Tribunal insistió en la necesidad de valorar la antijuridicidad del daño, a partir de la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida de detención preventiva; por lo cual, con dicha finalidad no solo no es extraño, sino necesario, realizar un escrutinio que, *sin desconocer la inocencia declarada*, dé cuenta de la existencia o no de los elementos requeridos para que las autoridades judiciales hubieran tomado razonablemente la decisión de privar de la libertad, preventivamente, a una persona.

228. En esta dirección, en la Sentencia T-171 de 2023 se anotó: “131. Por otro lado, la Sentencia SU-072 de 2018 precisó que, dentro del proceso de reparación directa, le incumbe al juez determinar “si la privación de la libertad se apartó del criterio de corrección jurídica exigida.” Con ese propósito, “debe efectuar valoraciones que superan el simple juicio de causalidad y ello por cuanto una interpretación adecuada del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, sustento normativo de la responsabilidad del Estado en estos casos, impone considerar, independientemente del título de atribución que se elija, si la decisión adoptada por el funcionario judicial penal se enmarca en los presupuestos de **razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.**” (Énfasis original)”.

229. Por su parte, en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C del 13 de marzo de 2024, radicado 68409, se indicó:

“En otras palabras, en cuanto al necesario examen de la antijuridicidad del daño que se discute en el juicio de responsabilidad por una privación injusta de la libertad, se exige constatar si la orden de detención y las condiciones bajo las cuales esta se llevó a cabo se apegaron a los cánones legales y constitucionales o no, e igualmente si el término de duración de la medida de restricción fue excesivo, así como si la medida era necesaria, razonable y proporcional, de donde, si la detención se realizó de conformidad con el ordenamiento jurídico, se entenderá que el daño carece de antijuridicidad y por lo tanto quien lo sufrió no tendrá derecho a que se le indemnicen los perjuicios por su padecimiento”.

230. En otros términos, para el análisis de la antijuridicidad del daño en casos en los que aquél se alega en el marco de una privación de la libertad, necesariamente habrá que hacer referencia a los elementos que se tuvieron en cuenta y soportaron una medida que es excepcional y que impacta de manera tan fuerte la libertad, obviamente, insiste la Sala, sin realizar juicios que impliquen desconocer el juzgamiento realizado en la justicia penal, pero de manera tal que se permita establecer la responsabilidad o no del Estado, con fundamento en la causal general de responsabilidad prevista en el artículo 90 superior.

#### **8.4. Remedio a adoptar**

231. Esta Sala justificó por qué la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al expedir la sentencia del 19 de abril de 2023, incurrió en defecto fáctico, defecto sustantivo y defecto por desconocimiento del precedente, en particular, en su decisión de declarar la caducidad de la acción respecto de los hechos que así lo hizo.

232. Como consecuencia de lo anterior, podría simplemente ordenarse al Consejo de Estado dictar una decisión de reemplazo en la que se pronunciara, aisladamente, sobre cada uno de esos hechos como presuntos generadores de daño antijurídico. No obstante, precisamente esa fragmentación es la que reprocha la Sala, máxime cuando existen fuentes de daño invocadas contra el DAS y la Rama Judicial que tienen impacto en establecer si la privación de la libertad fue injusta.

233. Por lo anterior, aunque no se encontró acreditado el vicio que se invocó contra el análisis que ya había realizado el Consejo de Estado respecto de la privación injusta de la libertad en la Sentencia del 19 de abril de 2023, lo cierto es que los defectos que sí se acreditaron respecto de la caducidad tienen impacto definitivo sobre ese examen, tal como se explicó; por lo cual, como consecuencia del amparo que aquí se concederá, se dejará sin efectos, integralmente, la providencia cuestionada en esta tutela, con el objeto de que la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronuncie nuevamente sobre la apelación a su cargo.

234. Finalmente, aunque esta acción de tutela solo fue interpuesta por el señor Benavides Velásquez, es necesario que sus efectos cubran las situaciones de la señora Margarita Isabel Córdoba García (cónyuge) y del señor Manuel David Benavides Córdoba (hijo), quienes fueron vinculados a este trámite constitucional y apoyaron las pretensiones.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

**Primero. REVOCAR** las sentencias del 29 de noviembre de 2023, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, actuando como juez de tutela en primera instancia, y del 2 de mayo de 2024, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, actuando como juez de tutela en sede de impugnación, que negó y declaró la improcedencia de la acción de tutela, respectivamente. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en favor de la parte accionante.

**Segundo.** Como consecuencia de lo anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la providencia del 19 de julio de 2023, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa identificado con el radicado 25000-23-36-000-2012-00184-01 (49801); y **ORDENAR** a dicha autoridad judicial que, en el término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, emita una nueva providencia de segunda instancia, en la que vuelva a valorar la caducidad del medio de control de reparación directa, teniendo en cuenta estrictamente lo señalado en la parte motiva de esta decisión y proceda a resolver integralmente la apelación a su cargo.

**Tercero.** Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado  
Con Salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado  
Salvamento parcial de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada  
Ausente con comisión

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO  
Magistrado  
Salvamento de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General