



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-00805-00  
**Demandantes:** HIPÓLITO NIETO BONILLA Y OTRO  
**Demandado:** CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C

**Temas:** Tutela contra providencia judicial. Defectos: procedimental absoluto, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución. Privación injusta de la libertad. Aplicación de la figura de la jurisprudencia anunciada.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a decidir la solicitud presentada por los señores Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz, en ejercicio de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Petición de amparo constitucional**

Los señores Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz, por conducto de apoderado, promovieron acción de tutela<sup>1</sup> con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, los cuales consideraron vulnerados con ocasión de la providencia de 29 de julio de 2019, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, mediante la cual revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda dentro del medio de control de reparación directa que promovieron junto con otros contra la Nación, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional bajo radicado 11001-33-31-034-2007-00323-01.

---

<sup>1</sup> Mediante escrito radicado el 5 de marzo de 2020 en la Secretaría General de esta Corporación.



En consecuencia, solicitaron:

*“3.1. Se ampare en favor de los accionantes HIPÓLITO NIETO BONILLA Y JORGE IVÁN RÍOS MUÑOZ y los terceros interesados, su derecho a la igualdad, al debido proceso, a la reparación integral de daños y perjuicios de todo orden causados con la privación injusta de su libertad.*

*3.2. Consecuencia de dicha declaración, **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia del 29 de julio de 2019, proferida por la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa bajo radicado 11001333103420070032300 (49028) y ordenar a dicha autoridad que, en el término de 30 días, profiera un fallo de reemplazo en el que se valore la atipicidad y/o inexistencia de la conducta penal endilgada a los actores para la fecha de su detención (julio de 2004) bajo el régimen de carácter objetivo con respaldo en los preceptos del artículo 90 de la constitución nacional (sic) y el artículo 65 de la ley (sic) 270 de 1996, cuya doctrina tenía sentada la corporación para resolver casos de privación de la libertad, ya que la sentencia de unificación de la misma corporación del 15 de agosto de 2018 dentro del expediente No.66001-23-31-000-2010-00235-01 (46947), **NO MODULÓ, NI ANUNCIÓ LA FIGURA DE LA JURISPRUDENCIA ANUNCIADA** para resolver casos similares con los parámetros señalados a partir de dicha unificación, vulnerando con ello el debido proceso y la confianza legítima de los actores frente a la jurisprudencia aplicable para la época de los hechos.*

(...)

### **CONSIDERACIÓN y PETICIÓN FINAL**

*En el evento que el Juez de tutela no acoja los argumentos en favor de los actores conforme a las anteriores consideraciones de orden fáctico y jurídico frente a los defectos que adolece el fallo de segunda instancia, solicito **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia de 29 de julio de 2019, proferida por la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado... y ordenar a dicha autoridad judicial que, en el término de 30 días, profiera un fallo de reemplazo en el que valore la culpa de las víctimas frente al eximente de responsabilidad propuesto por la entidad demandada Fiscalía General de la Nación que denominó: **“CULPA EXCLUSIVA DE UN TERCERO”**, con los parámetros establecidos en la sentencia de unificación de la misma corporación del 15 de agosto de 2018..., situación que comporta un defecto de orden fáctico, ya que dicho análisis no se verificó.”*

La petición de tutela, tuvo como fundamento los siguientes:

## **2. Hechos**

La parte actora relató que el 16 de julio de 2004, el señor Hipólito Nieto Bonilla, quien se desempeñaba como agente activo de la Policía Nacional, pero ese día se encontraba en descanso y cuando se dirigía a la localidad de Fontibón advirtió la existencia de un accidente de tránsito por lo que descendió del taxi en el cual se transportaba para verificar si podía colaborar en algo.

Narró que al sitio del incidente se presentaron los patrulleros Quijano Duque y Sánchez Rodríguez, quienes capturaron a los señores Jhon Jairo Cleves Uribe e





Hipólito Nieto Bonilla, por la versión proporcionada por el señor Gustavo Rodríguez Moreno –participe del choque–, a los funcionarios de policía en el lugar de los hechos, en el sentido de que éstos pretendían secuestrarlo.

Refirió que, por su parte, el señor Jorge Iván Ríos Muñoz, quien también era agente activo de la Policía Nacional y se encontraba prestando su servicio como escolta asignado a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, mientras transitaba por la misma vía del accidente con el propósito de guardar el vehículo oficial fue detenido por participar en el intento de secuestro, según la información contenida en el informe policial.

Comentó que la Fiscalía 321 delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Bogotá, el 17 de julio de 2004, profirió resolución de apertura de instrucción por las conductas punibles de secuestro simple en modalidad de tentativa, en concurso con tráfico, fabricación o porte de armas de fuego o municiones y daño en bien ajeno, y vinculó a los señores Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz como los presuntos autores, a quienes se les concedió la libertad provisional por su condición de agentes activos de la Policía Nacional.

Indicó que, surtido el trámite procesal pertinente, una vez escuchados a los sindicatos y practicadas las pruebas ordenadas en la aludida resolución, el 22 de julio de 2004, la Fiscalía 13 Antisecuestros y Extorsión de Bogotá avocó el conocimiento de la actuación y ordenó la práctica de unos elementos probatorios.

Aludió que el 23 de julio de 2004, se profirió medida de aseguramiento consistente en detención preventiva sin beneficio de excarcelación contra los señores Hipólito Nieto Bonilla, Jorge Iván Ríos Muñoz y Jhon Jairo Cleves Uribe, por la presunta comisión del delito de secuestro simple en grado de tentativa y concierto para delinquir.

Señaló que la Fiscalía 13 Antisecuestros y Extorsión de Bogotá, en providencia de 5 de noviembre de 2004, revocó la medida de aseguramiento impuesta a los sindicatos como presuntos autores del punible de concierto para delinquir y precluyó la investigación por este delito, motivo por el cual el 11 de noviembre siguiente, se les concedió la libertad inmediata y los uniformados fueron reintegrados a la Dirección de la Policía donde se encontraban adscritos.

Agregó que el 18 de enero de 2007, la Fiscalía 255 de Seguridad Pública de Bogotá, resolvió precluir la investigación a favor de Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz, respecto de las presuntas conductas punibles de porte ilegal de armas de fuego, daño en bien ajeno y secuestro simple, decisión que cumplió su ejecutoria el 21 de febrero de esa misma anualidad.





Mencionó que, en vista de lo anterior, los señores Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz junto con sus familiares<sup>2</sup>, promovieron el medio de control de reparación directa para que se declarara a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional, administrativamente responsables de manera solidaria por los perjuicios causados por la privación injusta de su libertad durante tres meses y once días.

Afirmó que del proceso conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, que mediante sentencia de 7 de mayo de 2013, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al concluir que la Fiscalía General de la Nación ante la ausencia de conducta punible debió optar por mecanismos alternativos como la libertad provisional mientras se desarrollaba la investigación, por lo que los señores Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz no estaban obligados a soportar el daño que el Estado le irrogó al privarlos de ese derecho.

Sostuvo que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, por medio de providencia de 29 de julio de 2019, al resolver los recursos de apelación interpuestos por la Fiscalía General de la Nación y los demandantes, revocó el fallo del *a quo* y, en su lugar, denegó las súplicas con respaldo en que la medida cautelar se desarrolló por la autoridad competente de manera legal, necesaria, proporcional y razonable, por lo que el daño sufrido no podía constituirse en antijurídico.

### 3. Sustento de la vulneración

A juicio de la parte actora, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en la providencia en cuestión, transgredió sus derechos fundamentales, así como el principio de confianza legítima, tras resolver la controversia planteada al tenor de los parámetros fijados en la sentencia de unificación de 15 de agosto de 2018<sup>3</sup>, debido a que los hechos sobre los que giró en torno el debate en el medio de control de reparación directa ocurrieron desde el año 2004 hasta el 2007, esto es, en vigencia del régimen de imputación objetiva que esa misma colegiatura estableció para resolver los asuntos de responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la privación injusta de la libertad.

Por lo anterior, sostuvo que la autoridad censurada incurrió en los siguientes yerros: **(i) defecto procedimental absoluto**, por cuando actuó al margen de la doctrina y la tesis jurisprudencial vigente a la fecha de los hechos; **(ii) desconocimiento del**

<sup>2</sup> Del señor Hipólito Nieto Bonilla: Magnolia de Jesús Naranjo Santa, Nicolás Nieto Naranjo, Samuel Nieto Naranjo, María Anais Bonilla Nustes, Gilberto Nieto Bonilla, Mariela Bonilla, Henry Bonilla, Roque Palomo Bonilla, Evangelista Bonilla.

Del señor Jorge Iván Ríos Muñoz: Sorancy Ochoa Rojas, María Camila Ríos Ochoa, David Antonio Ríos Ochoa, Rodrigo Antonio Ríos Álvarez, María Alveny Muñoz, Nathalia Ríos Muñoz, Sandra Liliana Ríos Muñoz y Diana Lucía Ríos Muñoz.

<sup>3</sup> Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, rad. 66001-23-31-000-2010-00235 01 (46.947).





**precedente**, dado que no tuvo en cuenta la sentencia de unificación de 27 de junio de 2017<sup>4</sup> proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en el entendido de aplicar la figura jurídica llamada “*jurisprudencia anunciada*”, lo que implicaba que solo se resolverían casos similares bajo los parámetros señalados en la sentencia de unificación de 15 de agosto de 2018 presentados con posterioridad a esta fecha; y, **(iii) violación directa de la Constitución**, toda vez que vulneró el derecho fundamental al debido proceso.

#### 4. Trámite, contestaciones e intervenciones

Mediante auto de 10 de marzo 2020<sup>5</sup>, se admitió la solicitud de amparo y se ordenó notificar esta decisión como tutelados a los magistrados que integran la Sección Tercera - Subsección C del Consejo de Estado y la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>6</sup>; por tener interés en el resultado de la presente tutela se decidió comunicar al fiscal General de la Nación, al director general de la Policía Nacional y al ministro de Defensa Nacional.

A su vez, se ordenó vincular a los señores Magnolia de Jesús Naranjo Santa, Nicolás Nieto Naranjo, Samuel Nieto Naranjo, María Anais Bonilla Ñustes, Gilberto Nieto Bonilla, Mariela Bonilla, Henry Bonilla, Roque Palomo Bonilla, Evangelista Bonilla, Sorancy Ochoa Rojas, María Camila Ríos Ochoa, David Antonio Ríos Ochoa, Rodrigo Antonio Ríos Álvarez, María Alveny Muñoz, Nathalia Ríos Muñoz, Sandra Lilibiana Ríos Muñoz y Diana Lucía Ríos Muñoz, quienes integraron la parte demandante del medio de control de reparación directa con radicado 2007-00323-00.

Para tal efecto, se ordenó a la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que fijara un aviso en un lugar visible, previa constancia en el expediente de reparación directa antes señalado y en el sistema de consulta de procesos, en el que notificara a las citadas personas sobre la existencia de esta acción de tutela.

Remitidas las respectivas comunicaciones<sup>7</sup>, intervinieron como sigue:

**4.1. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C**, el magistrado ponente de la providencia controvertida, mediante escrito presentado el 16 de marzo del año en curso<sup>8</sup>, se opuso al amparo solicitado tras explicar que el caso sometido a su consideración se adelantó conforme a los lineamientos jurisprudenciales que para

<sup>4</sup> M.P. Hernán Andrade Rincón, rad. 50001-23-31-000-2000-30072-01 (33945).

<sup>5</sup> Folios 48 y 49.

<sup>6</sup> Cabe aclarar que se vinculó a este tribunal en calidad de demandado teniendo en cuenta que en el escrito de la tutela se identificó como tal. No obstante, los reparos planteados por la parte actora están dirigidos principalmente contra la decisión proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C.

<sup>7</sup> Folios 50 a 58.

<sup>8</sup> Folio 59.





la época del fallo estaban vigentes, sin que esa colegiatura entrara a realizar un análisis del juicio de imputación pues había lugar a ello solo si se hubiera encontrado acreditado el padecimiento de un daño antijurídico por las víctimas, lo cual no sucedió en el asunto *sub judice*.

Con todo, señaló que si bien era cierto que la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación profirió la sentencia de unificación el 15 de agosto de 2018, en relación con los casos de privación injusta de la libertad, también lo era que ese cuerpo colegiado precisó que *“el régimen de responsabilidad (en lo atinente al título de imputación) aplicable a los asuntos de privación de la libertad no estaba predeterminado por la ley y que correspondía al juzgador establecerlo de acuerdo con las particularidades del cada caso.”*

**4.2. Fiscalía General de la Nación** con respuesta de 16 de marzo del presente año, la coordinadora de la Unidad de Defensa Jurídica de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la entidad adujo que la acción de tutela es improcedente, en atención a que la parte actora no sustentó la configuración de los presuntos defectos en los que incurrió la autoridad judicial censurada, a pesar de que tenía la carga de la prueba.

**4.3. Ministerio de Defensa - Policía Nacional** con memorial de 17 de marzo de 2020, el secretario general de la institución policiva sostuvo que la acción de tutela carece del requisito de inmediatez, pues se ejerció trascurridos siete meses después desde que se notificó la sentencia cuestionada. Además, solicitó su desvinculación del presente trámite, por cuanto no hizo parte del debate jurídico de segunda instancia surtido en el medio de control bajo estudio, comoquiera que en la sentencia de 7 de mayo de 2013 se declaró que no tenía legitimación en la causa por pasiva.

**4.4. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C**, por intermedio de su secretaría, informó que el 11 de mayo del presente año publicó un aviso en la página web de esa corporación para efectos de comunicar la existencia de la tutela de la referencia a los terceros con interés que integraron la parte demandante en el proceso de reparación directa. Por otro lado, remitió el expediente del medio de control dentro del cual se profirió la providencia controvertida por la parte actora.

**4.5.** Las personas que integraron la parte activa en el proceso de reparación directa, pese a que fueron debidamente notificadas, guardaron silencio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la presente acción de tutela, de





conformidad con lo establecido por el Decreto 2591 de 1991, el numeral 2° del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 del 30 de noviembre de 2017 y el Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019<sup>9</sup>.

## 2.2. Cuestión previa

El Ministerio de Defensa - Policía Nacional en su escrito de contestación de la tutela solicitó su desvinculación, toda vez que en el medio de control de reparación directa se declaró probada su falta de legitimación en la causa por pasiva, de modo que no participó en el debate jurídico surtido en segunda instancia.

Según se tiene, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, en providencia de 7 de mayo de 2013, refirió que el Ministerio de defensa - Policía Nacional no estaba legitimado en la causa para ser extremo pasivo por no ser una autoridad de carácter judicial, decisión que mantuvo incólume el *ad quem*, motivo por el cual se accederá a su solicitud y se desvinculará del presente trámite de tutela.

## 2.3. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes, corresponde a la Sala analizar si la solicitud de amparo cumple con los requisitos de procedibilidad adjetiva y, de superarse lo anterior, deberá examinar si el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la parte actora, al incurrir en los yerros planteados en el escrito de la tutela.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: **i)** el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales; **ii)** estudio sobre los requisitos adjetivos de procedibilidad; y finalmente, de encontrarse superados se estudiará, **iii)** el fondo del reclamo.

## 2.4. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012<sup>10</sup>, **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>11</sup>, y en ella concluyó:

*“...si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen,*

<sup>9</sup> Reglamento interno del Consejo de Estado.

<sup>10</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, rad. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de tutela - Importancia jurídica. M.P. María Elizabeth García González.

<sup>11</sup> El recuento de esos criterios se encuentra de páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.





*antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.***<sup>12</sup>  
(Negrilla fuera de texto)

Conforme al anterior precedente, es claro que la Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia**, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, para la Sala ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los “...**fijados hasta el momento jurisprudencialmente**...”. En efecto, sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo –procedencia sustantiva– y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto –procedencia adjetiva–.<sup>13</sup>

En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: *i)* que sea relevante constitucionalmente, *ii)* que no se trate de tutela contra tutela; *iii)* inmediatez, y *iv)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Entre otras, en las sentencias T-949 de 16 de octubre de 2003, T-774 de 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.





o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii*) que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Cabe reiterar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## **2.5. Examen de los requisitos: Procedencia adjetiva**

**2.5.1.** Lo primero que la Sala advierte es que el caso objeto de estudio es relevante desde el punto de vista constitucional, por cuanto al revisar el escrito que dio origen a la acción de tutela se puede colegir que la parte actora pretende poner de presente las presuntas irregularidades en las que incurrió la autoridad judicial cuestionada, en tanto involucra la vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, más allá del debate legal surtido ante el juez natural de la especialidad.

**2.5.2.** No se trata de una tutela contra decisión de igual naturaleza dado que la providencia que controvierten los actores fue proferida dentro del proceso de reparación directa que promovieron contra la Nación, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional bajo radicado 11001-33-31-034-2007-00323-01.

**2.5.3.** De igual manera, en el presente asunto se cumple el requisito de inmediatez pues la decisión en cuestión se profirió el 29 de julio de 2019, notificada mediante edicto desfijado el 2 de septiembre del mismo año<sup>14</sup> y quedó ejecutoriado el 5 del mismo mes y año, mientras que la acción de tutela se radicó el 5 de marzo de 2020, es decir, dentro de los seis meses que esta Sección considera como plazo prudencial para acudir a esta instancia constitucional.

**2.5.4.** En lo referente al requisito de subsidiariedad, se encuentra que los accionantes no disponen de otros medios de defensa judicial, ordinarios o extraordinarios, para censurar la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, pues lo que manifiestan no se ajusta a las causales taxativas contempladas en el artículo 248 de la Ley 1437 de 2011 para que proceda el recurso extraordinario de revisión.

De otro lado, se advierte que si bien la parte actora invocó el presunto desconocimiento de la sentencia de unificación de 27 de junio de 2017<sup>15</sup> proferida

<sup>14</sup> De acuerdo con la información visible a folio 284 del expediente del medio de control de reparación directa 2007-00323-01, allegado en calidad de préstamo.

<sup>15</sup> M.P. Hernán Andrade Rincón, rad. 50001-23-31-000-2000-30072-01 (33945).





por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, lo cierto es que no se cumplen los requisitos señalados en el artículo 257 *ibíd.* para que formule el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Superadas dichas exigencias, la Sala abordará el fondo de la solicitud, sin perjuicio de resaltar el carácter excepcional de la tutela, que tiene como fin garantizar la intangibilidad de la cosa juzgada, el respeto de la autonomía judicial, la protección de derechos de terceros de buena fe, la seguridad jurídica y la confianza en los fallos judiciales.

## 2.6. Caso concreto

En el *sub lite*, se tiene que los actores consideran que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en la providencia objeto de reproche, vulneró sus derechos fundamentales invocados toda vez que zanjó el asunto sometido a su consideración bajo las reglas fijadas en la sentencia de unificación de 15 de agosto de 2018<sup>16</sup>, pese a que los hechos sobre los que giró en torno la controversia acontecieron desde el año 2004 hasta el 2007, esto es, en vigencia del régimen de imputación objetiva establecida por la misma Sección Tercera de esta Corporación para efectos de resolver los procesos de responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad.

Es así, como afirmaron que la providencia objeto de tutela incurrió en los siguientes yerros: **(i) defecto procedimental absoluto**, por cuando actuó al margen de la doctrina y la tesis jurisprudencial vigente a la fecha de los hechos; **(ii) desconocimiento del precedente**, dado que no tuvo en cuenta la sentencia de unificación de 27 de junio de 2017<sup>17</sup> proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, que contempló la aplicación de la figura jurídica de la “*jurisprudencia anunciada*”, y **(iii) violación directa de la Constitución**, toda vez que vulneró el derecho fundamental al debido proceso.

Ahora bien, cabe precisar que la autoridad judicial cuestionada, en la providencia de 29 de julio de 2019, revocó el fallo del *a quo* y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda dentro del medio de control de reparación directa que promovieron los actores con el propósito de obtener la reparación de los perjuicios ocasionados con la privación injusta de la libertad a la que fueron sometidos por la presunta comisión de los delitos de secuestro simple en grado de tentativa y concierto para delinquir.

Esto, tras concluir que la detención que sufrieron Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz representaba una medida cautelar que se desarrolló por la autoridad competente de manera legal, necesaria, proporcional y razonable, por lo que el daño

<sup>16</sup> Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, rad. 66001-23-31-000-2010-00235 01 (46947).

<sup>17</sup> M.P. Hernán Andrade Rincón, rad. 50001-23-31-000-2000-30072-01 (33945).





sufrido no podía constituirse como antijurídico.

La razón de ello, la justificó en que la medida de aseguramiento impuesta a los accionantes estuvo precedida de una valoración adecuada de las pruebas obrantes en el plenario, de acuerdo al momento procesal en el que se encontraba la instrucción penal y al tipo de delito investigado, a partir de las cuales era viable inferir de manera probable que los investigados podían tener un plan conjunto de secuestro, el cual fue frustrado por el accionar del señor Gustavo Rodríguez Moreno y los policías que llegaron al lugar de los hechos, sin perjuicio que posteriormente se concluyera que el accionar de los sindicatos no encuadraba en la tipología penal de secuestro en grado de tentativa y concierto para delinquir que les fue inicialmente imputado.

Lo anterior, luego de analizar el material probatorio allegado al expediente, a partir del cual constató que para la época de los hechos los accionantes eran agentes de la Policía Nacional y que su detención fue producto de la flagrancia, *“tal y como se deriva de la denuncia presentada por el ofendido, Gustavo Rodríguez Moreno, y el informe de policía suscrito por el Subintendente Alexander Arévalo Pantoja”*. Sobre el particular, señaló:

*“A juicio de la Sala, la flagrancia en la que fueron sorprendidos ambos accionantes es evidente. En primer lugar, el señor Nieto Bonilla se encontraba en las inmediaciones del incidente cuando los patrulleros Carlos Quijano Duque y José Rodríguez Sánchez arribaron al lugar de los hechos, además que su captura fue producto del señalamiento realizado por el ofendido como uno de los individuos que se proponía secuestrarlo; en segundo lugar, la captura de Jorge Iván Ríos Muñoz se dio luego de que Gustavo Rodríguez Moreno señalara que las personas que pretendían retenerlo se bajaron de una camioneta Mitsubishi gris, con vidrios polarizados, con placas OHK-152, situación que movió a los patrulleros, a solicitar, por el radio-teléfono, colaboración para retener dicha camioneta y capturar a quien se encontrara dentro de ella.”*

A su vez, la autoridad censurada coligió que no era reprochable la actuación de los patrulleros de la Policía Nacional que participaron en la captura, ni la desplegada por el fiscal que inició la investigación penal, pues existían motivos fundados para detener a los señores Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz e iniciar la instrucción en contra de ellos.

En ese sentido, refirió que las decisiones de tales servidores estuvieron acordes con la normatividad vigente para la época de los hechos, tales como los artículos 347 de la Ley 600 de 2000, que regulaba la flagrancia de los servidores públicos, 355 y 356 *ibíd.* que preveían como única medida de aseguramiento la detención preventiva para el tipo de delito que en tal actuación se investigaba, la cual procedía cuando de las pruebas legalmente producidas en el proceso se inferían por lo menos dos indicios graves de responsabilidad contra el sindicato.

De este modo, en la providencia en cuestión se encontró razonable la detención de





los tutelantes, dado que estuvo soportada en unos indicios sólidos –el señalamiento directo que realizó el ofendido en contra de los capturados, además de las circunstancias particulares que encajaban y de las que se podía inferir inicialmente que aquellos conspiraron de manera conjunta y que su plan resultó frustrado por el accionar ciudadano y policial– que tenían suficiente fuerza de convicción para determinar la necesidad y la pertinencia de la medida de aseguramiento, la cual fue proporcional en función de la pena prevista para los punibles objeto de investigación y que cesó por aplicación de preclusión de investigación, debido a pruebas sobrevinientes.

Precisado lo anterior, resulta necesario referirse al defecto procedimental absoluto, teniendo en cuenta que la parte actora sugiere la configuración del mismo.

En criterio de la Corte Constitucional<sup>18</sup> el denominado defecto procedimental absoluto hace referencia a los eventos en que el funcionario judicial “*se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico*”, de ahí que se configure cuando este se i) ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente u ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente, lo que afecta el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso.

Así las cosas, la Sala advierte que no es dable abordar el estudio de este cargo pues fue expuesto en los siguientes términos:

*“ii) Defecto procedimental absoluto, ya que el juez colegiado actuó completamente al margen del procedimiento establecido, bajo el entendido, que debía resolver el caso con la doctrina y la tesis jurisprudencial vigente para la fecha de los hechos que tenía establecida la corporación para resolver los asuntos de privación de la libertad.”*

Como se ve, los tutelantes no hacen alusión a una situación relacionada con la presunta pretermitación de etapas procesales del medio de control de reparación directa, que les impidiera ejercer su derecho a la defensa y a la contradicción, sino que lo pretendido es cuestionar la forma en que la colegiatura enjuiciada aplicó el precedente referente a los casos de privación injusta de la libertad para resolver su caso, por lo que no tiene vocación de prosperidad.

Por otro lado, se encuentra que los argumentos expuestos por la parte actora para sustentar la configuración de los defectos por desconocimiento del precedente y de violación directa de la Constitución están estrechamente relacionados, en atención a que el actor considera que la autoridad judicial enjuiciada incurrió en los mismos al resolver la controversia expuesta en el medio de control al tenor de las reglas señaladas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2011, reiterada en las providencias T-352 de 2012 y T-398 de 2017.



sentencia de unificación de 15 de agosto de 2018, por lo que se procederá a realizar su estudio de manera conjunta.

En lo referente al defecto por desconocimiento del precedente, se tiene que la postura de la Sala frente al mismo corresponde a la siguiente:

*“...es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirven de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la ratio decidendi constituye la regla... que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido...”*<sup>19</sup>

A este tenor, la Sección en reiterados pronunciamientos explicó que el concepto de precedente hace referencia a la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico, es decir, la *ratio decidendi*, la cual no está atada al número de decisiones, dado que solo basta una providencia en donde se especifique una regla o subregla de derecho.

Cabe resaltar que el carácter vinculante de las reglas o subreglas de derecho creadas por las Altas Cortes, encuentra su fundamento en la jerarquía del juez, a sus funciones asignadas por la norma superior y a la garantía de los principios de igualdad y seguridad jurídica, así como, en la coherencia del ordenamiento jurídico.

Luego entonces, la parte que invoca el desconocimiento de un precedente judicial debe cumplir con la carga mínima de (i) identificar la decisión que considera desatendida, (ii) la *ratio* de la misma aplicable a la solución del nuevo caso que se somete a la jurisdicción dada la analogía con la *Litis* anterior, y (iii) la incidencia de esta en la decisión final que adopte el fallador de instancia.

Así las cosas, se encuentra que la parte actora cumplió con la carga argumentativa requerida para analizar este cargo, pues considera que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, se apartó de la sentencia de unificación proferida el 27 de junio de 2017<sup>20</sup> por la Sala Plena de esa misma sección, en el entendido de aplicar la figura jurídica llamada *“jurisprudencia anunciada”*.

Esto, implicaba que solo se resolverían casos de privación injusta de la libertad bajo los parámetros señalados en la sentencia de unificación de 15 de agosto de 2018 presentados con posterioridad a esa fecha, mas no en aquellos como el que nos ocupa la atención, comoquiera que los hechos sobre los que giró en torno la controversia acontecieron mucho antes (2004-2007) cuando la responsabilidad patrimonial del Estado debía analizarse bajo un título objetivo de imputación.

Es así, como citó los siguientes apartes de la providencia presuntamente

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 19 de febrero de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, rad. 2013-02690-01.

<sup>20</sup> M.P. Hernán Andrade Rincón, rad. 50001-23-31-000-2000-30072-01 (33945).





desatendida:

*“En efecto, la referida figura de la jurisprudencia anunciada, plasmada en la mencionada sentencia de unificación del 27 de junio de 2017 de la Sala Plena de la Sección Tercera, fue del siguiente tenor:*

*Ahora bien, comoquiera que esta sentencia de unificación comporta una modificación jurisprudencial que tendría efectos en la tasación y liquidación de nuevos perjuicios frente a los cuales no operó el principio de contradicción, **la Sala empleará la figura de la jurisprudencia anunciada y, por tal motivo, esta alteración del precedente solo será aplicable a los procesos que se inicien con posterioridad a esta providencia, en aras de garantizar los principios constitucionales al debido proceso y a la defensa de las entidades y sujetos demandados ante esta jurisdicción.***

(...)

*En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

#### **FALLA:**

**PRIMERO. UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA** en relación con los perjuicios indemnizables tratándose de daños por muerte o lesiones psicofísicas superiores al 50%, sufridas por personas que desarrollaban las labores de economía y cuidado del hogar, según lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. MODULAR** los efectos del cambio jurisprudencial contenido en esta sentencia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.” (Destacado de la Sala)

Ahora bien, es de anotar que en la sentencia de unificación proferida el 27 de junio de 2017 se discutió el caso de una señora que se desempeñaba como ama de casa y falleció por un accidente de tránsito imputable en un 50% al Estado, dado que la víctima concurrió en culpa al no usar casco de protección, en la cual la Sala Plena del Consejo de Estado unificó los criterios respecto de la tipología patrimonial a reconocer por los perjuicios ocasionados por muerte de personas encargadas de la economía y cuidado del hogar; además, refirió que se emplearía la figura de la jurisprudencia anunciada para modular los efectos del cambio jurisprudencial contenido allí.

De modo que no le asiste razón a la parte actora al considerar que la autoridad judicial enjuiciada desconoció la regla señalada en la sentencia de unificación de 27 de junio de 2017, pues la controversia que resolvió la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación en esa oportunidad difiere de la analizada en el proveído cuestionado, comoquiera que no se está frente a un precedente que trate sobre la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la privación injusta de la libertad.





Además, en dicho pronunciamiento se señaló de manera clara que se emplearía la figura de la jurisprudencia anunciada para modular los efectos del cambio jurisprudencial fijado en esa sentencia, pues tendría efectos en *“la tasación y liquidación de nuevos perjuicios frente a los cuales no operó el principio de contradicción”*, lo que no se hizo extensivo para casos como el que nos ocupa la atención.

Quiere ello decir que, este cargo no tiene vocación de prosperidad comoquiera que la autoridad en cuestión no incurrió en la irregularidad planteada por la parte actora, en atención a que la sentencia de unificación de 27 de junio de 2017 no constituye un precedente vinculante para el asunto bajo estudio que, a la vez, permita colegir que incurrió en el defecto por violación directa de la Constitución planteado.

Para finalizar, se advierte que no es acertado lo pretendido por los accionantes en torno a que se ordene a la colegiatura tutelada proferir un fallo de reemplazo en el que valore la culpa de las víctimas frente al eximente de responsabilidad propuesto por la Fiscalía General de la Nación, que denominó culpa exclusiva de un tercero, *“con los parámetros establecidos en la sentencia de unificación de la misma corporación del 15 de agosto de 2018..., situación que comporta un defecto de orden fáctico, ya que dicho análisis no se verificó.”*

Lo anterior, en atención a que la autoridad enjuiciada en la contestación de la tutela, explicó que solo sería viable que se realizara un análisis del juicio de imputación en el evento en que se hubiera encontrado acreditado el padecimiento de un daño antijurídico por las víctimas, lo cual no sucedió en el asunto *sub judice*, criterio que esta Sala comparte.

Bajo las consideraciones efectuadas a lo largo de esta providencia, la Sala denegará la solicitud de tutela por cuanto no se configuraron las irregularidades expuestas por la parte actora, que amerite la protección de sus derechos fundamentales invocados.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO: Desvincúlase** al Ministerio de Defensa - Policía Nacional de la acción de tutela de la referencia, por los motivos descritos anteriormente.

**SEGUNDO: Niégase** la solicitud de tutela presentada por los señores Hipólito Nieto Bonilla y Jorge Iván Ríos Muñoz contra el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, conforme a lo expuesto en las consideraciones de este proveído.





**TERCERO: Notifíquese** a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** De no ser impugnada la presente providencia, **remítase** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

