



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00
Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda
Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A y otro
Referencia: Acción de tutela

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Temas: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES – Improcedencia / RELEVANCIA CONSTITUCIONAL –Carga argumentativa.

Surtido el trámite de ley¹, sin que se advierta irregularidad o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro del recurso de amparo constitucional formulado por la señora Sofía Inaldi Hoyos Urda contra el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A.

I. ANTECEDENTES

A. La demanda y sus fundamentos

1.- El 29 de noviembre de 2023, la señora Sofía Inaldi Hoyos Urda presentó acción de tutela con el fin de que se dejaran sin efectos las sentencias de 30 de junio de 2021 y 8 de junio de 2023 proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo de Bogotá y la Sección Tercera - Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco del proceso de reparación directa² que promovió junto con otros³ contra la Nación – Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, con la pretensión de que fueran declaradas administrativamente responsables por los perjuicios ocasionados como consecuencia de la privación de la libertad de la que fue objeto la hoy accionante.

¹ Cfr. Decreto 1983 de 2017 “Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1., 2.2.3.1.2.4. y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”.

² Con número de radicado 11001333603220150046301.

³ Los otros demandantes fueron Cindy Paola Heredia Hoyos, Lilibet Heredia Hoyos, Yois Dayana Heredia Hoyos y Luis Miguel Heredia Montes.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00

Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca –

Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de primera instancia)

2.- En la referida providencia del 8 de junio de 2023 el Tribunal accionado confirmó la decisión del *A quo*⁴, en el sentido de negar las pretensiones de la demanda. Consideró que la medida preventiva impuesta a la señora Hoyos Urda por solicitud del ente investigador y definida por el Juzgado 5 Penal Municipal con Función de Garantías de Bogotá no fue arbitraria ni irrazonable, ya que la prueba documental aportada al expediente muestra que la solicitud realizada se soportó en el material probatorio que había para el momento, lo que condujo a que el juez de control de garantías procediera a decretarla por considerar que estaba suficientemente probada la necesidad, urgencia y proporcionalidad de dicha cautela, máxime teniendo en cuenta que la conducta que se atribuía correspondía a un delito sexual contra un menor de 14 años, y se requería mitigar el peligro para la sociedad teniendo en cuenta el bien jurídico que debía protegerse, sumado a que la medida procedente para dicho delito es la reclusión intramural. Agregó, que la decisión de precluir la investigación penal por *in dubio pro reo* no genera una responsabilidad automática para el Estado; por ende, como la privación de la libertad de la demandante no fue injusta, no se configuró un daño antijurídico el cual deba ser reparado.

3.- En su escrito de tutela la parte actora advirtió que las decisiones acusadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad⁵, por cuanto se apartaron del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado - Sección Tercera en materia de responsabilidad patrimonial del Estado en lo que se refiere a la privación de la libertad, toda vez que sustentaron la culpa exclusiva de la víctima en jurisprudencia ya fue revaluada por la misma corporación, aduciendo que la detención de la demandante fue generada por su propia conducta, invadiendo competencias de otras jurisdicciones, sumado a que se desconoció la decisión penal absolutoria.

4.- Específicamente, trajo a colación tres sentencias proferidas por el Consejo de Estado: **(i)** la de 15 de agosto de 2018 *“mediante la cual se unificó (sic) la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, se amparó el derecho al debido proceso, particularmente en lo referente a la presunción de inocencia y dejó sin efectos la sentencia precitada, disponiendo que en la sentencia de reemplazo se valore la culpa de la víctima sin violar su presunción de inocencia”*; **(ii)** la adoptada el 15 de noviembre de 2019 (radicado 11001-03-15-000-2019-00169-01), en la que *“se accede a las pretensiones de la demanda por daño especial argumentando que si bien la medida de aseguramiento intramural cumplió los requisitos legales esta medida le causo a la víctima un daño especial situación similar que pasa en el caso en concreto”* y; **(iii)** la de 25 de abril de 2022 (radicado 2500023-26-000-2010-00-849-01), en la que *“se accede a las pretensiones de la demanda por daño especial argumentando que si bien la medida de aseguramiento intramural cumplió los*

⁴ El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, que por sentencia del 30 de junio de 2021 negó las pretensiones de la demanda.

⁵ También invocó el principio de seguridad jurídica.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00

Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca –

Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de primera instancia)

requisitos legales esta medida le causo a la víctima un daño especial situación similar que pasa en el caso en concreto”.

B. Trámite procesal y la contestación de la demanda

5.- Por auto de 4 de diciembre de 2023⁶, se admitió la acción de tutela, se ordenó notificar a las autoridades judiciales demandadas, se vinculó a Nación – Rama Judicial y a la Fiscalía General de la Nación, como terceros interesados en las resultas del proceso y, se requirió a la accionante para que allegara algún soporte documental que permitiera verificar los otros demandantes del proceso de reparación directa que se cuestiona en sede de tutela, así como sus datos de notificación. De igual forma, se ordenó comunicar la decisión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para lo de su cargo.

6.- El 13 de diciembre de 2023 la señora Hoyos Urda atendió dicho requerimiento, precisando los nombres solicitados, e indicando que *“la dirección de notificaciones electrónicas de los otros demandantes y familiares es el correo electrónico (...)”*. Con fundamento en ello, el 22 de enero de 2024 la Secretaría General les notificó sobre el inicio de este proceso, a la cuenta de correo indicada.

(i) Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A⁷

7.- Manifestó que la acción de tutela no cumple el requisito de relevancia constitucional, porque la accionante no cumplió con la carga argumentativa necesaria para justificar la afectación a sus derechos fundamentales, sino que sus argumentos apuntan a controvertir las motivaciones razonadas de la sentencia ordinaria adversa a sus intereses.

8.- Agregó que en el caso no se desconoció el precedente aplicable. Por el contrario, se observaron los criterios definidos en la jurisprudencia y se indicó, conforme a planteamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que la decisión absolutoria o de preclusión no implica automáticamente la responsabilidad del Estado, sino que se debe constatar si la medida privativa de la libertad fue desproporcionada, irrazonable o arbitraria.

(ii) Fiscalía General de la Nación⁸

9.- Indicó que el asunto no supera el requisito de subsidiariedad, por cuanto la parte accionante cuenta con otros recursos idóneos para proteger sus derechos fundamentales, específicamente el recurso extraordinario de revisión. Agregó que

⁶ Notificada el 12 de diciembre de 2023 y 22 de enero de 2024.

⁷ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 3 folios.

⁸ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 13 folios.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00

Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca –

Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de primera instancia)

tampoco se observa la materialización de un perjuicio que vulnere de manera flagrante los derechos fundamentales.

10.- Por otra parte, adujo que el juez de tutela debe declarar la improcedencia de la presente acción, por cuanto la parte actora no sustentó la configuración del presunto defecto en el que habría incurrido la autoridad judicial accionada, a pesar de que tenía la carga de hacerlo.

11.- Finalmente sostuvo que las sentencias de primera y segunda instancia proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca respetaron cada una de las garantías de los accionantes. En consecuencia, a su juicio, en el caso examinado no hay una violación del derecho fundamental al debido proceso.

II. CONSIDERACIONES

C. Análisis del caso concreto

12.- El Consejo de Estado ha indicado de manera reiterada que uno de los *requisitos generales* alusivos a la procedencia formal de la acción de tutela interpuesta en contra de una providencia judicial⁹, radica en la necesidad de que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional. Para verificar ello, es necesario examinar¹⁰ que el actor motive con suficiencia argumentativa las razones por las cuales estima que la decisión judicial objetada se proyecta como una afectación a un derecho fundamental, pues de la rigurosidad en ese ejercicio dependerá que la crítica planteada a la providencia sea admitida como un verdadero reproche constitucional, y no simplemente como la pretensión de generar una suerte de instancia adicional en la que el juez de tutela funja como superior funcional del juez natural de la causa.

13.-Revisado el escrito de tutela y el expediente contentivo del proceso contencioso administrativo cuestionado, la Sala no encuentra que los argumentos que presenta la accionante se proyecten como trasgresión de los derechos fundamentales que invoca. Por el contrario, la revisión de los mismos permite advertir, su falta de suficiencia en cuanto a su carga argumentativa, de ahí que deba declararse su improcedencia por falta de relevancia constitucional.

14.-Al respecto, se advierte que, si bien la accionante no indica de forma textual algún defecto específico, de la lectura del escrito de tutela se puede extraer que aquella alega un desconocimiento del precedente judicial, al indicar que las accionadas se apartaron del precedente jurisprudencial del Consejo de Estado -

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 23 de febrero de 2017, exp. 11001-03-15-000-2016-03336-00 (AC).

¹⁰ Sentencia del 5 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicado número: 11001 03 15 000 2012 02201 01 (IJ).



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00

Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca –

Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de primera instancia)

Sección Tercera en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por privación de la libertad, para lo cual refiere 3 sentencias.

15.- La accionante no sustentó en debida forma el defecto endilgado a la providencia cuestionada¹¹, pues más allá de citar las providencias que trajo a colación e indicar frente a dos de ellas que la situación estudiada es similar a la suya¹², no identificó y ni hizo explícita correspondencia fáctica entre los casos, y mucho menos una coincidencia en cuanto a los problemas jurídicos, que justifique la aplicación de la *ratio decidendi* de las decisiones que se alegan como desconocidas al asunto objeto de debate; es decir no sustentó debidamente las razones por las cuales dichas sentencias, en efecto constituyen un precedente aplicable al caso concreto; pues simplemente las mencionó para que fueran tenidas en cuenta.

16.- Sumando a lo anterior, es de anotar que la sentencia de 15 de agosto de 2018, no fue aplicada a su caso por parte del Tribunal accionado, en la medida en que como se expuso de forma textual en el fallo acusado, “*la misma fue sustraída del orden jurídico*”, en virtud de un fallo de tutela que la dejó sin efectos. Por otro lado, en cuanto al fallo de 15 de noviembre de 2019 se debe precisar que el mismo fue dictado en el marco de una acción de tutela, por lo que tampoco resultaba exigible su aplicación, en tanto sus efectos son *inter partes*. Finalmente, en relación con el proveído de 25 de abril de 2022, se precisa que tampoco constituye precedente, en la medida en que no es una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, la cual deba ser de obligatorio cumplimiento; además, se debe aclarar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han establecido a través de sus distintas providencias que corresponde al juez determinar, de acuerdo con las particularidades de cada caso el título de imputación aplicable, lo que quiere decir que, si en el fallo traído a colación se aplicó cierto régimen específico, aquello no significa de modo alguno que todos los casos en los que se aborde un asunto relacionado con la privación de la libertad, deban ser resueltos del mismo modo, pues las peculiaridades de cada caso, sumado al material probatorio arrojado al plenario, hacen que el juez tenga la libertad de establecer bajo qué título de imputación resuelve aborda el estudio de los elementos fácticos puestos a su consideración.

17.- Así las cosas, comoquiera que la parte actora no se sirvió explicar, especificar, construir, ni adecuar los cargos alegados contra el fallo de 8 de junio de 2023, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, el juez de tutela no puede proceder a ello de forma supletiva, dado que la carga de contar con una argumentación coherente y suficiente recae en quien invoca el amparo constitucional y no en quien la decide. En esa medida, el asunto carece de relevancia constitucional ante la ausencia de carga argumentativa.

¹¹ Se analizará únicamente el fallo de 8 de junio de 2023, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera Subsección A, pues el mismo resolvió la *litis* de forma definitiva.

¹² Lo indicó respecto de los fallos de 15 de noviembre de 2019 y 25 de abril de 2022.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00

Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca –

Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de primera instancia)

18.- Sin perjuicio de lo anterior, una lectura pausada de la providencia cuestionada permite advertir a esta Sala de Subsección, que la misma se dictó con fundamento no solo en el material probatorio aportado al proceso, sino también aplicando la jurisprudencia vigente relacionada con los casos donde se debate una privación de la libertad, la cual es catalogada como injusta por los demandantes. Esto, por cuanto sostuvo que en los términos de la sentencia SU-072 de 2018 proferida por la Corte Constitucional, la preclusión por *in dubio pro reo*, al margen del título jurídico de imputación aplicable, no exime al juez de la reparación directa de verificar las condiciones en que la medida privativa fue decretada, la cual debe ser razonable, proporcionada y necesaria, análisis indispensable para establecer la antijuridicidad del daño.

19.- Precedente jurisprudencial que llevó al Tribunal accionado a verificar la prueba documental allegada y determinar que la solicitud realizada por el ente acusador se soportó en el material probatorio que había para el momento, tales como (i) el informe de policía de vigilancia que da cuenta de que la captura tuvo lugar minutos después de acontecidos los hechos, (ii) la declaración de la madre del menor agraviado coincidente con la entrevista dada por el agente de policía Pablo Antonio Páez Vargas, (iii) el informe ejecutivo adelantado por la Fiscalía General de la Nación que coincide con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los presuntos hechos, (iv) el informe del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y, (v) los dictámenes médicos a los que fue sometida S.I.H.U. en el Hospital Universitario Fundación Santa Fe de Bogotá; todo lo cual condujo a que el juez de control de garantías procediera a decretar la media intramural por considerar que estaba suficientemente probada la necesidad, urgencia y proporcionalidad de dicha cautela.

20.- Al mismo tiempo, el Tribunal verificó que la medida se dispuso para asegurar la comparecencia de la señora Hoyos Urda al proceso y mitigar el peligro para la sociedad, teniendo en cuenta el bien jurídico que debía protegerse al tratarse de un delito sexual contra un menor de 14 años, sumado a que a la luz de los artículos 8, 9, 192 y 199 de la Ley 1098 de 2006, la medida de aseguramiento procedente para el delito imputado era la reclusión intramural, lo que hacía más coherente su imposición. En razón a todo lo anterior, la autoridad judicial consideró de razonable que la restricción de la libertad de la demandante por causa de la investigación de un delito sexual contra un menor de 14 años no fue injusta y, por ende no se comprometió la responsabilidad patrimonial de las demandadas.

21.- De acuerdo con lo anterior, esta Sala de Subsección observa que la entidad judicial accionada aplicó el precedente vigente para el momento en el que profirió lo sentencia acusada, pues se debe recordar que la Corte Constitucional en la Sentencia SU-072 de 2018 al estudiar varias tutelas presentadas por la Fiscalía General de la Nación, en contra de providencias que condenaban a la entidad con



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00

Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca –

Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de primera instancia)

fundamento en aplicación del principio *in dubio pro reo*, estableció que la tesis objetiva, según la cual, en los casos en los que una persona era privada de su libertad y posteriormente era absuelta, se generaba automáticamente la posibilidad de imputar a la entidad demandada la responsabilidad por la ocurrencia de un daño especial, era contraria al precedente fijado en la Sentencia C-037 de 1996.

22.- En esos casos precisó que ante la imposibilidad de aplicar de manera automática la tesis de la responsabilidad objetiva, corresponde al juez determinar, de acuerdo con las particularidades de cada caso, el título de imputación aplicable. También, reiteró que la aplicación del modelo de responsabilidad a título objetivo debía restringirse a aquellos casos en los que el demandante logra demostrar que *“el hecho no existió o la conducta era objetivamente atípica”*. Por último, indicó que en cualquier caso el juez de responsabilidad se encuentra obligado a analizar la razonabilidad, la proporcionalidad y la legalidad de la medida que dio origen a la privación de la libertad.

23.- Además, soportado en la decisión antes indicada, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 6 de agosto de 2020¹³, procedió a dictar la sentencia de reemplazo del fallo de unificación del 15 de agosto de 2018¹⁴, el cual fue dejado sin efectos mediante la sentencia de tutela proferida el 15 de noviembre de 2019, por la Subsección B de esta Corporación y, siguiendo los postulados de la Corte Constitucional, en el mencionado proveído se indicó que *“con el fin de determinar si un daño podía catalogarse como antijurídico y adicionalmente, ser imputable a la administración, resultaba necesario examinar el carácter injusto de la privación de la libertad, a la luz de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad de la medida de aseguramiento”*, y que *“el hecho de que una persona resulte privada de la libertad dentro de un proceso penal que termina con sentencia absolutoria o con resolución de preclusión, no resulta suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado”*¹⁵.

24.- Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala encuentra que de conformidad con la jurisprudencia actual desarrollada por la Corte Constitucional y por esta Corporación, es posible afirmar que la medida de aseguramiento de detención preventiva, como medida coercitiva para garantizar la comparecencia del sindicado al proceso, la efectividad de la pena, o impedir que se transgredan otros bienes jurídicos tutelados, no quebranta el derecho a la libertad, siempre y cuando las autoridades civiles y judiciales acaten de manera estricta los términos y condiciones que la ley prevé para la procedencia y materialización de dicha medida, a la luz de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad de la medida

¹³ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 6 de agosto del 2020. Radicado No. 66001-23-31-000-2011-00235-01 (46.947), M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia de 15 de agosto de 2018, expediente nº 46947. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 6 de agosto del 2020. Radicado No. 66001-23-31-000-2011-00235-01 (46.947), M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-07224-00

Accionante: Sofía Inaldi Hoyos Urda

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca –

Sección Tercera – Subsección A y otro

Referencia: Acción de tutela (sentencia de primera instancia)

de aseguramiento, análisis que a simple vista se advierte que realizó el Tribunal accionado. En razón a ello, lo único que se evidencia es una inconformidad de la parte accionante con la decisión acusada al ser adversa a sus intereses.

25.-En las condiciones anotadas, habrá de declararse improcedente la presente acción de tutela.

26.- En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. RESUELVE

PRIMERO. - DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. - Se ordena **NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz.

TERCERO. - De no ser impugnada la presente providencia, **ENVIAR** esta actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE¹⁶
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES (E)

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



¹⁶ VF