

**Sentencia SU-054/25 (13 de febrero)**  
**M.P. Diana Fajardo Rivera**  
**Expediente T-10.303.094**

**Corte Constitucional dejó sin efectos la decisión del Consejo de Estado que declaró que la demanda de reparación directa interpuesta por el señor Álvaro Eduardo Benavides Velásquez, por el presunto daño ocasionado durante la privación de su libertad por diferentes hechos, se presentó por fuera del término. Para ello, afirmó que es imperioso no desconocer la unidad del proceso penal y la relación que en este caso tenían todos los hechos invocados con lo discutido ante los jueces penales**

### **1. Antecedentes**

El tutelante, señor Álvaro Eduardo Benavides Velásquez, fue privado de la libertad el 30 de septiembre de 2005 porque las autoridades

competentes estimaron que habría participado en la planeación y puesta en marcha del atentado contra el Club el Nogal el 7 de febrero de 2003 en Bogotá; no obstante, mediante sentencia de primera instancia del 19 de enero de 2009, la justicia penal lo absolvió y ordenó su libertad inmediata. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia y no surtió recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia en tanto no fue sustentado por la fiscalía delegada. Tras esta última actuación, la decisión de absolución quedó en firme el 8 de julio de 2011.

El 15 de agosto de 2012 el señor Benavides Velásquez, junto a su familia, solicitó a los jueces de lo contencioso administrativo reconocer y reparar el daño antijurídico causado por el Estado como consecuencia de los hechos mencionados. Para ello, manifestó que:

- El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, (i) recaudó pruebas falsas para las investigaciones, (ii) prolongó injustificadamente su libertad en el centro transitorio de detención, con el objeto de presionar una presunta colaboración, y (iii) lo maltrató físicamente durante la detención en sus instalaciones.
- La Nación – Fiscalía General de la Nación lo privó injustificadamente de su libertad.
- La Nación – Rama Judicial tardó en adoptar la sentencia de primera instancia, hecho que prolongó injustificadamente su permanencia en el establecimiento penitenciario y carcelario en el que se encontraba.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que el Estado debía reparar al accionante y a su familia por la mayoría de los hechos invocados. En segunda instancia, la Sección Tercera - Subsección C del Consejo de Estado revocó la anterior decisión a través de la Sentencia del 19 de julio de 2023 y, en su lugar, (i) afirmó que la demanda de reparación directa no fue presentada en tiempo para reclamar el daño antijurídico derivado de los hechos invocados respecto del DAS y de la Nación – Rama Judicial, por lo cual, no emitió un pronunciamiento de fondo, y (ii) negó las pretensiones contra la Fiscalía General de la Nación en razón a que estimó que la privación de la libertad no fue injusta.

El señor Benavides Velásquez presentó acción de tutela contra la decisión del Consejo de Estado con el objeto de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Afirmó que (i) la interpretación que condujo a afirmar que la demanda se presentó fuera del tiempo permitido era irrazonable, porque

le imponía cargas desproporcionadas y desconocía decisiones del mismo Consejo de Estado en las que para estos hechos lo relevante era, en este contexto, la fecha en la que quedó en firme la absolución dentro del proceso penal; y que (ii) el análisis que condujo a negar sus pretensiones frente a la privación injusta de la libertad implicó en realidad un nuevo juzgamiento, desconociendo que la Corte Constitucional ha considerado que ello no es posible.

En sede de tutela los jueces de primera instancia y de impugnación negaron y declararon improcedente, respectivamente, la protección invocada. El juez constitucional consideró, en el primer caso, que la providencia cuestionada se sustentaba de manera razonable y, en el segundo caso, que no se cumplía con el requisito de relevancia constitucional.

## **2. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la acción de tutela cumplió con los requisitos generales de procedencia para entrar al fondo del asunto y que la Sentencia del 19 de julio de 2023 de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado vulneró los derechos invocados por el señor Álvaro Eduardo Benavides Velásquez, por lo cual, concedió el amparo constitucional.

Antes de entrar al análisis del fondo, la Sala Plena indicó que, por virtud del principio según el cual “el juez conoce el derecho”, los argumentos del señor Álvaro Eduardo Benavides Velásquez serían reconducidos al defecto que diera cuenta de la mejor manera de la lesión invocada.

En esta dirección, en *primer lugar*, concluyó que el Consejo de Estado incurrió en un defecto *fáctico* que condujo también a la configuración de un defecto *sustantivo* al estimar que la demanda había sido inoportuna sobre los hechos atribuidos al DAS y a la Nación – Rama Judicial. Para llegar a dicha determinación la Sala Plena se refirió a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la *caducidad* de la demanda de reparación cuando se invoca la privación injusta de la libertad y se aducen varios hechos acaecidos durante el tiempo en el que la persona permaneció en situación de sujeción frente al Estado; en este sentido, también se incluyó la valoración de decisiones en las que, a partir de la figura de la acumulación de pretensiones, se ha indicado que la reparación por los daños a la salud debe solicitarse dentro de los dos años siguientes al momento en el que la persona conoce de los mismos, en

lugar de iniciar el conteo del término oportuno para acudir al juez cuando se recupera la libertad o finaliza el proceso penal.

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional indicó que el defecto fáctico se configuró porque el Consejo de Estado no tuvo en cuenta la integralidad del proceso penal y la relación que todos los hechos aducidos por el accionante como generadores del daño tenían con la decisión final que se adoptara por la jurisdicción penal. En particular, destacó que (i) la presunta irregularidad en las pruebas recolectadas por el DAS debía discutirse en el marco del proceso penal, (ii) la tardanza en la adopción de la sentencia absolutoria en primera instancia incidía en la razonabilidad del término durante el cual se extendió la privación de la libertad, y, finalmente, (iii) los malos tratos -físicos y psicológicos- tenían relación inescindible con la presunta actuación irregular del DAS, asunto que también fue objeto de valoración a lo largo del proceso penal.

Por ello, afirmó que para efectos de contar el término de *caducidad* la fecha relevante en este asunto, para todos los hechos, era aquella en la que quedó en firme la absolución del tutelante. Al no haberlo interpretado de esta manera, el Consejo de Estado aplicó la regla de caducidad prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de manera irrazonable, por lo cual, la indebida apreciación de los hechos condujo a que se materializara un defecto *sustantivo*.

En *segundo lugar*, la Sala Plena estimó que en este caso el Consejo de Estado también incurrió en desconocimiento de su propio precedente porque, al no efectuar un análisis integral de los hechos aducidos en la demanda de reparación directa en el contexto del proceso penal, inaplicó la regla que indica que, en este tipo de casos y por las circunstancias específicas del proceso penal del señor Benavides Velásquez, el hecho relevante para que iniciara el término de *caducidad* era la firmeza de la decisión de absolución en el proceso penal.

En *tercer lugar*, la Corte Constitucional sostuvo que no se configuró un defecto por desconocimiento del precedente en el estudio que hizo el Consejo de Estado sobre la privación injusta de la libertad, en tanto, la Sentencia SU-363 de 2021, que invocó el tutelante como desconocida, no analizó un caso similar al presente, sino un evento en el que se había declarado la culpa exclusiva de la víctima como causal que eximía de responsabilidad al Estado. Con todo, se efectuaron algunas precisiones sobre el alcance del estudio de la privación injusta de la libertad.

En *conclusión*, aunque no se acreditó un defecto en la valoración que hizo el Consejo de Estado sobre la privación de la libertad, la Sala Plena dispuso dejar sin efecto integralmente la Sentencia del 19 de julio de 2023 porque los hechos sobre los cuales se había declarado la caducidad, tenían impacto en el estudio integral de la demanda de reparación. Por último, se indicó que el estudio del régimen de imputación aplicable a este caso debía ser objeto de análisis y justificación por el Consejo de Estado.

### 3. Decisión

**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.

### 4. Salvamento de voto

El magistrado **Miguel Polo Rosero salvó su voto** en la presente decisión, mientras que los magistrados **Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González salvaron parcialmente su voto**. Por su parte, la magistrada **Natalia Ángel Cabo aclaró su voto**.

El magistrado **Polo Rosero** salvó su voto frente a la decisión adoptada por la Sala Plena en el trámite de revisión de los fallos dictados en el marco de la acción de tutela interpuesta por Álvaro Eduardo Benavides Velásquez, actuando en nombre propio, en contra de la sentencia proferida en segunda instancia por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 19 de julio de 2023, en el proceso de reparación directa promovido por el actor contra la Nación - Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

En dicha providencia, para determinar la caducidad del medio de control, la Subsección C examinó **de manera independiente** el tiempo transcurrido entre la presentación de la demanda de reparación directa (15 de agosto de 2012) y cada uno de los hechos generadores del daño invocados por el demandante. Así, con excepción de la privación de la libertad imputada a la FGN, el Consejo de Estado concluyó que había operado la caducidad frente a los actos presuntamente constitutivos de falla del servicio por parte del DAS (recaudo de pruebas “falsas” para iniciar las “pesquisas”, prolongación injustificada de la detención transitoria en los calabozos de dicho organismo, y malos tratos durante la detención en la sala transitoria); y de la Nación - Rama Judicial (tardanza en la adopción de la sentencia de primera instancia en sede penal). Por lo tanto, declaró la caducidad de las pretensiones indemnizatorias relacionadas con el DAS y con la Rama Judicial, y negó el reconocimiento del daño por la privación injusta de la libertad frente a la FGN, aspecto en el que adoptó un pronunciamiento de fondo, excluyendo la responsabilidad del Estado.

La Sala Plena de la Corte revocó los fallos de tutela de primera y segunda instancia que habían declarado improcedente la acción por falta de relevancia constitucional y, en su lugar, concedió el amparo solicitado por el actor. En consecuencia, dejó sin efectos la sentencia en cuestión y ordenó a la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo que dicte una nueva providencia de segunda instancia, en la que vuelva a valorar la caducidad del medio de control de reparación directa, haciendo **un análisis conjunto** de los hechos generadores del daño y resolviendo de forma integral la apelación a su cargo.

En concreto, el magistrado Polo Rosero manifestó su desacuerdo con la decisión de la Sala Plena, por las siguientes razones.

En primer lugar, la acción de tutela no cumplió con el requisito de relevancia constitucional. Al respecto, consideró que, en tratándose de

sentencias de Altas Cortes, la acreditación de este presupuesto formal de procedencia es más riguroso, por el rol que cumplen dichos órganos en el sistema jurídico. De ahí que, por razones de seguridad jurídica y certeza del derecho, no basta con mencionar en abstracto la vulneración de derechos fundamentales, como el debido proceso o el acceso a la administración de justicia, sino que se requiere demostrar: (i) la existencia de por lo menos un defecto en la providencia cuestionada; (ii) su carácter irrazonable y (iii) que comporte una anomalía de tal entidad, que exija la imperiosa intervención del juez constitucional.

En el caso concreto, aunque se alegó de forma genérica la violación de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, no se acreditó que la Subsección C hubiese interpretado de forma irrazonable la caducidad del medio de control de reparación directa frente a los hechos generadores del daño invocados, en particular, al determinar que dicho fenómeno había operado respecto (i) de la tardanza en la adopción de la sentencia absolutoria en primera instancia en el proceso penal y (ii) en las actuaciones imputadas al DAS, como la prolongación injustificada de la detención transitoria, y los malos tratos durante la detención, pues respecto de ellos, al resolver el recurso de apelación, el Consejo de Estado lo hizo conforme con la fijación del litigio realizada por el tribunal de primera instancia, que no fue impugnada por las partes y en la cual se identificaron con claridad las fuentes del daño y el título de imputación correspondiente para cada sujeto demandado (DAS, FGN y Rama Judicial). Así, el máximo órgano de la justicia administrativa señaló que las circunstancias particulares en que se habrían causado los daños alegados, razonablemente, podían distinguirse de la actuación reprochada a la FGN, por haber ordenado la medida de aseguramiento privativa de la libertad y, en consecuencia, podían examinarse de manera autónoma para efectos de determinar si había operado o no la caducidad de la acción.

Aunado a ello, tal y como lo advirtió la Sala Plena, la autoridad judicial accionada resolvió negar la reparación por privación injusta de la libertad, en línea con el precedente constitucional en la materia (sentencia SU-072 de 2018, entre otras). Precisamente, a fin de determinar la responsabilidad del Estado bajo el título de imputación referido, el Alto Tribunal valoró las pruebas y razones por las cuales la FGN había adoptado la medida de aseguramiento en contra del actor, sin reabrir el debate sobre su responsabilidad penal en los hechos objeto de investigación. De esta manera, encontró que si bien se había probado el daño (privación de la libertad por 3 años, 2 meses y 17 días), no se logró probar la antijuricidad. Por lo demás, constató que la medida atendió a

los criterios de *necesidad, razonabilidad y proporcionalidad*, porque se fundó en elementos probatorios e indicios suficientes para inferir la presunta pertenencia del actor a un grupo insurgente y el peligro que era para la sociedad.

Por consiguiente, en ausencia de un error manifiesto que viciara la providencia impugnada, en la que la única circunstancia que podía llegar a cuestionarse era lo relativo a la caducidad frente al hecho de las presuntas pruebas falsas presentadas por el DAS, no había mérito para que el juez de tutela interviniera con tal intensidad en la decisión dictada por el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por una parte, porque el examen de la caducidad respondió a un ejercicio válido de fijación del litigio, respecto de la invocación de daños cuyas conductas podían ser examinadas de forma independiente y, por la otra, porque se acreditó que el examen de la responsabilidad por la privación de la libertad no daba lugar a una actuación antijurídica por parte del Estado, siguiendo, incluso, los precedentes de este Tribunal.

En segundo lugar, el magistrado Polo Rosero señaló que uno de los fines de la caducidad de las acciones judiciales es la efectividad del principio de seguridad jurídica. Este mandato, lejos de afectar el derecho de acceso a la administración de justicia, lo concretiza y viabiliza. En efecto, la existencia de plazos para que el sujeto reclame judicialmente la satisfacción de sus pretensiones previene la paralización del aparato judicial y se encuentra en armonía con el deber de colaboración con la justicia. El incumplimiento de esta carga procesal, además de que extingue el derecho a la acción judicial, impide al juez avanzar en el examen sustancial de los derechos invocados.

En este orden de ideas, el magistrado resaltó que, en virtud de la autonomía judicial, las subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado están facultadas para examinar de forma diferencial si las fuentes del daño invocadas en la demanda de reparación directa por privación injusta de la libertad se encuentran comprendidas bajo una misma unidad fáctica o si son circunstancias particulares cuyo estudio puede desagregarse teniendo en cuenta, entre otros factores, el daño alegado, el título de imputación y el sujeto responsable. Se trata de un ejercicio razonable de valoración de los elementos necesarios para adelantar el juicio de responsabilidad estatal, armónico con la práctica reiterada de dicha corporación, como órgano de cierre en la materia.

En tercer lugar, el magistrado Polo Rosero destacó que, como se podía advertir desde el examen de la relevancia constitucional, el fallo

cuestionado desarrolló un examen de fondo de la responsabilidad del Estado por la privación de la libertad del accionante, encontrando que estuvo soportada en una argumentación razonada que, si bien no fue suficiente para declarar la responsabilidad penal de la comisión de los delitos que se le endilgaban, sí cumplía con el nivel persuasivo exigido en esa etapa procesal y tenía la fuerza de convicción suficiente para determinar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida de aseguramiento impuesta en su contra. Como lo admitió la propia Sala Plena, tal valoración de las circunstancias se hizo conforme con la Constitución y el precedente constitucional y, por lo tanto, no configuró defecto alguno.

Por lo anterior, advirtió que resultaba inocuo el amparo concedido por la Sala Plena y sus consecuentes órdenes encaminadas a que se emita nuevo pronunciamiento de fondo sobre la privación injusta de la libertad. En efecto, el magistrado Polo Rosero consideró que era evidente que, si la Corte determinó que en el fallo cuestionado no existió defecto por la valoración de fondo en dicho asunto, aunque se le ordene manifestarse de nuevo teniendo en cuenta todas las fuentes de daño invocadas (entre ellas, las supuestas pruebas falsas de DAS), no es posible que la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado llegue a una conclusión diferente a la de negar la reparación reclamada, pues ese aspecto ya fue objeto de valoración. Lo anterior confirma que la acción de tutela propuesta no cumplía con el requisito de relevancia constitucional, ni mucho menos justificaba una intervención imperiosa en la decisión dictada por el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dentro del ámbito de su autonomía y en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales.