



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

Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2020-00214-01
Demandantes: DORIS DEL CARMEN BEDOYA BENÍTEZ Y OTROS
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

Temas: Confirma sentencia de primera instancia – defecto fáctico – Desconocimiento de precedente

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver las impugnaciones interpuestas por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sección Segunda, Subsección A y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional contra la **sentencia de 20 de febrero de 2020**, mediante la cual la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado **amparó** los derechos fundamentales invocados en la tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La tutela

Mediante escrito radicado en la Oficina de Reparto del Tribunal Administrativo de Bolívar el 19 de diciembre de 2019 las señoras **DORIS DEL CARMEN BEDOYA BENÍTEZ Y MARTHA SOFÍA RUÍZ BEDOYA**, en nombre propio y en representación de la menor de edad **ISABEL SOFÍA GONZÁLEZ RUÍZ**, por conducto de apoderada¹, presentaron acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar, con el fin de que les sean amparados sus derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Consideraron vulneradas las anteriores garantías constitucionales con la sentencia de 14 de junio de 2019², mediante la cual la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar, revocó la decisión proferida en primera instancia por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cartagena que había accedido a las pretensiones de la demanda, para en su lugar, declarar probada la excepción de *“hecho determinante de un tercero”*, al

¹ Poderes visibles a fls. 28 a 30.

² Notificada el 11 de julio de 2019.





interior del medio de control de reparación directa con número de radicado 13001-33-33-013-2014-00230-01, adelantado por las tutelantes y otros contra el Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

2. Hechos

Los supuestos fácticos de la presente solicitud, en síntesis, son los siguientes:

2.1. El 3 de junio de 2012 a las 11:30 P.M. el expatrullero Deivis González Vega evadió su turno de oficial de supervisión del CAI Martínez Martelo de la ciudad de Cartagena y al llegar a su casa en el barrio Colombiatón, donde residía con su compañera permanente Gloria Patricia Ruíz Bedoya, su hija y sus dos hijastros, “...realizó actos violentos en contra de su familia, (...), empleando incluso amenazas físicas y psicológicas en contra de ellos con su arma de dotación oficial y portando su uniforme de policía...”.

Ante la anterior situación la señora Ruíz Bedoya se escapó de su casa y se refugió en una residencia vecina junto con sus hijos. Los vecinos de la vivienda donde se resguardaba la familia alertaron a la Policía del sector, la cual llegó oportunamente, sin embargo, señala la parte actora que se limitaron a invitarlo a calmarse.

2.2. A las 2:30 A.M., con su arma de dotación, disparó contra la señora Ruíz Bedoya, causándole la muerte, y contra los menores de edad Angélica Paola Ruíz Castro, a quien le propinó una herida en la pierna izquierda y Juan Camilo Ruíz Castro a quien le disparó en los glúteos – hijos de la señora Ruíz Bedoya -, Isabel Sofía González Ruíz – su hija – a quien le perpetró 5 disparos que le comprometieron el intestino, finalmente, le disparó a los glúteos de la niña Laura Vanessa Elíes Estremor, hija de los vecinos de la casa donde se refugiaron.

2.3. El 4 de abril de 2013 el señor Deivis González Vega fue condenado por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Cartagena a la pena principal de 416 meses de prisión por los delitos de homicidio agravado de la señora Gloria Ruíz Bedoya y lesiones personales contra los menores de edad Isabel Sofía González Ruíz, Gian Camilo Castro Ruíz y Angélica Paola Castro Ruíz³.

2.4. Al considerar que existió “una clara y absoluta” responsabilidad de la Policía Nacional por los hechos ocurridos la madrugada del 4 de junio de 2012 los señores Doris del Carmen Bedoya Benítez, madre de la occisa y abuela de los menores heridos, Rodolfo Ruíz Guerrero, padre de la víctima y abuelo de los menores, la menor de edad Isabel Sofía González Ruíz, hija del condenado y de la fallecida, Martha Cecilia Ruíz Bedoya, Carlos Enrique Ruíz Navarro, Ricardo Ruíz Navarro, Elida Ruíz Bedoya, Carolina Ruíz Navarro y Adriana Ruíz Navarro, hermanos de la víctima, y Luis Felipe Bedoya Benítez, tío de la víctima,

³ Pese a que el expatrullero disparó también contra la menor de edad Vanessa Elíes Estremor, no fue incluida en el extremo accionante del medio de control en el que se profirió la providencia enjuiciada.



impetraron el medio de control de reparación directa contra el Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Señalaron que se produjo la responsabilidad de la administración a título de falla del servicio porque: i) en el momento en el que acontecieron los hechos el expatrullero estaba en servicio activo, además ocasionó el fatal suceso con el arma de dotación de la entidad, ii) no se hizo una alerta para que se buscara de forma efectiva al exoficial armado, iii) se omitieron los antecedentes penales y psicológicos del victimario, contrario a ello, le permitieron seguir portando su arma de trabajo, iv) los agentes de policía que acudieron al lugar de los hechos no neutralizaron ni pusieron a buen recaudo al señor González Vega, y, iv) la *“nula vigilancia de los superiores con sus agentes de policía...”*, que no aplicaron el protocolo de seguridad que se debe cuando un agente armado se escapa de su lugar de trabajo, lo cual, de haberse realizado *“...el resultado quizá no hubiera sido la pérdida de una vida y las graves lesiones a los menores.”*

2.5. El Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cartagena declaró la responsabilidad de la entidad al advertir que la conducta delictiva se había cometido con un arma de dotación de la Policía y en ejercicio activo del patrullero.

De otro lado, señaló que era deber de los uniformados que acudieron al lugar de los hechos antes de que ocurriera el daño, desplegar efectos reales y concretos para proteger la vida de todas las personas, más aún cuando son amenazas con armas de fuego, pues *“...está dentro de sus competencias el amparar al agredido y colocar a buen recaudo al agresor y los elementos con los que amenazaba o causaba el daño...”*, situación que no ocurrió.

2.6. Inconforme con la anterior decisión el Ministerio de Defensa – Policía Nacional presentó apelación, en la que argumentó que no se concretó la falla del servicio por las conductas desplegadas por los patrulleros que atendieron el caso, *“...porque no es cierto que estos simplemente hayan dialogado con el agresor...”*, pues según las declaraciones de los oficiales que atendieron el suceso, a los cinco segundos de llegar al lugar de los hechos escucharon las detonaciones, y fue por la huida del señor González Vega hacia la casa de los vecinos, que no se pudo proceder a la captura.

Precisó que el haberse cometido el delito con un arma de uso oficial no compromete la responsabilidad de la administración.

2.7. La Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar revocó el fallo de primera instancia tras analizar los testimonios de los patrulleros que acudieron al lugar del suceso, de los que determinó que no se les dio el debido alcance porque nunca admitieron haber hablado con el victimario, contrario a ello narran una escena donde el mismo está huyendo, y, que el móvil que llevó al señor González Vega a cometer el hecho delictivo fue personal, pues lejos de corresponder con la función institucional, se encaminó a consumir una *“vendetta personal”*.



Estimó que pese a que hubo un daño antijurídico consistente en el homicidio de la señora Gloria Ruíz Bedoya y las lesiones personales contra los tres menores de edad, *“...lo que debe tener más trascendencia es la vinculación de la actuación del agente con el servicio público, es decir el nexo con el servicio, el que por supuesto en el asunto de marras no aflora del compendio probatorio.”*

Con base en lo expuesto, determinó que el juez de primera instancia erró al imputar la responsabilidad tomando como nexo causal que el daño se cometió por un miembro de la institución y con un arma de dotación oficial, *“...pues con alto grado de probabilidad se pudo inferir que el daño tuvo pábulo en la conducta indebida, deliberada y determinante (...) del Expatrullero DEIVIS GONZÁLEZ VEGA...”*, por lo que declaró como eximente de responsabilidad de la administración *“el hecho determinante de un tercero”*, y denegó las súplicas de la demanda.

3. Sustento de la vulneración

Los tutelantes estimaron que la autoridad judicial accionada, dentro de la sentencia cuestionada, incurrió en los siguientes yerros:

3.1. Defecto fáctico

La parte actora considera que el Tribunal incurrió en esta vía de hecho por desconocer los siguientes sucesos:

- i) Agentes de la Policía Nacional acudieron al lugar de los hechos a tiempo, sin embargo, no neutralizaron al agresor ni lo despojaron del arma con la que cometió el delito, es decir, *“...no hicieron nada para ayudar a las víctimas, sino para tratar de convencer a un compañero que desistiera de su intención de matar.”*
- ii) El señor González Vega disparó contra su familia estando en servicio activo.
- iii) Pese a que el patrullero se evadió de su trabajo desde las 11:30 P.M. solo hasta las 2:15 A.M. se reportó la novedad, situación que se evidenció en el Informe de Novedad S-2012-002059/PRIDI-40.7/04-06-12, de lo que concluyen que los superiores del agente no cumplieron el protocolo de seguridad que se aplica cuando un agente de policía huye armado de su puesto de trabajo.
- iv) El señor González Vega había sido juzgado en septiembre de 2011 por abandono del cargo, mientras trabajaba en el Departamento Policial de Putumayo y en esa oportunidad se solicitó una evaluación psiquiátrica y se le concedieron dos citas, solo asistió a una.
- v) La entidad nunca buscó la materialización del examen psiquiátrico que se solicitó *“...la (sic) cual de haberse presentado seguramente habría señalado que (...) es un individuo impulsivo e iracundo...”*, a pesar de ello se le permitió seguir portando su arma de dotación.
- vi) El informe de 4 de junio de 2012 rendido por el Subintendente Juan Camilo Agudelo Ospina, en el que mencionó que se trató de localizar al señor González Vega, sin embargo, no tenían su número telefónico



- ni la dirección de residencia porque *“...este era nuevo en el cuadrante y era el primer cuarto y el primer turno que realizaba en la unidad”*.
- vii) La omisión de elaborar *“...la minuta de vigilancia digital, la cual permite de manera técnica tener un control del personal que se encuentra en servicio en cada cuadrante...”*.
 - viii) El reporte de novedad del Subintendente Heredia Orozco Víctor que refirió que *“siendo aproximadamente las 00:50 cuando pasaba revista en el cuadrante 0011...observé al señor PT. LAMBIS ACEVEDO ÁLVARO, solo sin su compañero, el señor PT. DEYVIS GONZÁLEZ VEGA.”*
 - ix) La declaración del Subintendente Edgar Fabián Torres que corrobora que el señor González Vega tenía problemas con su compañera permanente.
 - x) La entidad erró al elegir al victimario como miembro de la Policía, pues en su hoja de vida *“...se indica que presenta indicador en hipomanías, lo cual a voces de la psicología consiste en un periodo bien definido de estado de ánimo anormalmente y persistentemente elevado, expansivo o irritable, que dura como mínimo cuatro días consecutivos...”*.

En el mismo documento, reposa un informe de captura de 31 de enero de 2012 que se había ordenado desde el día 4 del mismo mes y año, por los delitos de abandono del puesto y peculado por uso. El 6 de febrero de 2012 se dictó medida de aseguramiento de detención preventiva en su contra, y se suspendió del servicio desde esa fecha hasta el 21 de marzo de 2012, sin embargo, el Tribunal Superior Militar decretó la nulidad de esa providencia y ordenó la libertad y reintegro del expatrullero desde el 11 de abril de 2012.

- xi) El Tribunal ignoró lo manifestado por los patrulleros en las entrevistas rendidas en el proceso penal, quienes señalaron que *“...al notar la presencia policial emprendió la huida por el patio de la casa, subiéndose al techo, es de anotar que para ese momento nos habían informado que el señor Deivis González era agente activo de la policía, se le dijo que se calmara y se bajara del techo...”*.

3.1.1. De otro lado, aduce que el Tribunal desconoció indebidamente los testimonios de los señores Luis Dionisio Méndez Muñoz y Manuel Gustavo Pérez Rivera que contradecían lo manifestado por los oficiales que atendieron la emergencia, solo porque mencionaron que ingirieron alcohol, sin embargo, ese hecho por sí solo no basta para descartar una prueba de ese tenor.

Añadió que si bien ambas partes solicitaron el expediente penal como prueba dentro del proceso administrativo, las pruebas testimoniales debían ser ratificadas, según el artículo 174 del Código General del Proceso, ya que *“...dichos testimonios no fueron practicados en audiencia de la parte contra quien se aducen...”*.

3.2. Desconocimiento de precedente

A juicio de las tutelantes, se desconoció la sentencia de 28 de mayo de 2015 proferida por la Sección Tercera, Subsección C de esta Corporación dentro del





radicado 17001-23-31-000-2000-01183-01, en la que se evidencia el fenómeno de la violencia contra la mujer que afecta a la sociedad colombiana. En esa oportunidad se declaró la responsabilidad bajo los títulos de imputación de riesgo excepcional y falla del servicio de la Policía Nacional, y se citó como ejemplo “...en el pie de página 42: En junio de 2012, en el barrio Colombiatón de Cartagena, el patrullero Deivis González mató a Gloria Ruíz, e hirió a sus cuatro hijos. Estaba cegado de la ira porque su mujer le había mandado un mensaje de texto preguntándole por qué no había llegado.”.

En este proveído se hizo un estudio desde la perspectiva de violencia de género y se determinó que la Policía Nacional debe tener en cuenta los factores de riesgo y de violencia conyugal que pueden estar afectando las familias de los miembros de la entidad, de lo cual desprende un seguimiento obligatorio y mecanismos de protección. Adicionalmente, está encaminada a la reparación de los daños producidos al núcleo familiar por parte de los policiales cuando los hechos son confusos, y “...ordena que se tracen lineamientos de políticas públicas tendientes a la prevención, protección e investigación de actos de discriminación y violencia contra la mujer...”.

4. Pretensiones

En concreto la parte actora solicitó:

“...que declare que se violentó el debido proceso, con las vías de hecho en que incurrió la H Sala del Tribunal Administrativo de Bolívar (...)

Como consecuencia de lo anterior declaren ustedes la invalidez de la sentencia de segunda Instancia Proferida (sic) por el Tribunal Administrativo de Bolívar de fecha de 14 de junio del 2019, la cual fue notificada el 11 de julio del 2019 expediente No. **130013333013201400230-01**.

(...) que como consecuencia de tal subversión de derechos fundamentales por parte del Tribunal Administrativo de Bolívar se profiera sentencia por parte de ustedes, donde se restablezca el derecho fundamental conculcado y se profiera fallo donde se declare la falla del servicio por parte de LA POLICÍA NACIONAL – MINISTERIO DE DEFENSA – NACIÓN COLOMBIANA y se concedan las pretensiones de la demanda, o se ordene al Tribunal Administrativo de Bolívar, que restablezca, dentro de un plazo perentorio, a partir de la notificación del fallo de tutela, los derechos fundamentales conculcados y profiera sentencia donde se declare la falla del servicio por parte de la POLICÍA NACIONAL – MINISTERIO DE DEFENSA – NACIÓN COLOMBIANA y concedan las pretensiones de la demanda.” (Negrillas del texto original)

5. Trámite en primera instancia

Mediante auto de 30 de enero de 2020, la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó notificar como demandados a los magistrados del Tribunal Administrativo de Bolívar, y como terceros con interés al Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cartagena, a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y a los señores





Rodolfo Ruíz Guerrero, Carlos Enrique Ruíz Navarro, Ricardo Ruíz Navarro, Elida Esther Ruiz Bedoya, Carolina Ruiz Navarro, Adriana Ruiz Navarro y Luis Felipe Bedoya Benítez⁴.

6. Intervención del Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Solicitó que se denieguen las pretensiones invocadas, puesto que la acción de tutela contra providencias judiciales procede para evitar perjuicios irremediables, sin embargo, las accionantes no están ante alguna amenaza que justifique la interposición del amparo.

Señaló que las demandantes pretenden que se declare la responsabilidad de la administración porque el hecho se produjo por un uniformado de la entidad y con el arma de dotación oficial, sin embargo, el Tribunal de forma acertada declaró que fue por el hecho de un tercero que sobrevino el daño puesto que el uniformado ya no portaba su indumentaria sino que estaba en ropa de civil, “...por tal razón su actuar estuvo totalmente desligado del servicio e impulsado por motivos ajenos a él.”.

De otro lado, estableció que era inviable declarar la responsabilidad del Estado por la supuesta falta de diligencia de los uniformados que concurrieron al lugar de los hechos al no desarmar al agresor, pues intentaron persuadirlo y fue después de que se escabulló que arremetió contra su familia.

Concluyó que fue acertada la desestimación de las declaraciones rendidas por los señores Manuel Gustavo Pérez Rivera y Luis Dionisio Méndez Muñoz, porque la veracidad de sus afirmaciones está sometida a duda al haber estado bajo la ingesta de bebidas alcohólicas el día de ocurrencia de los hechos.

6.1. Aunque fueron notificados de la providencia de 30 de enero de 2020 los demás sujetos procesales, el 4 de febrero del mismo año, guardaron silencio.

7. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 20 de febrero de 2020 la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado amparó los derechos fundamentales invocados, y, en consecuencia, ordenó a la autoridad judicial accionada “...que en el término de veinte (20) días contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, dicte una sentencia de reemplazo en la que acoja los lineamientos a los que se ha hecho referencia en la parte motiva de esta decisión.”.

Consideró que se configuró el defecto fáctico, porque se omitió i) que el patrullero había infringido con anterioridad las normas de la institución y fue investigado por los delitos de abandono del puesto y peculado por uso, ii) que el victimario se sustraía de sus obligaciones como padre de su hija menor de 2 años, por lo que

⁴ A los correos electrónicos martikruizbedoya@gmail.com; elidaruizbedoya@outlook.com; simon.emperator@gmail.com; angelisramos29@gmail.com; carolayna13@hotmail.com, suministrados por el apoderado de la parte actora.



tenía restricción de salir del país, y, iii) su historia clínica con la especialidad de psiquiatría y la cita a la que no asistió, aspectos que comportaban la presencia de un cuadro patológico que debió seguir la institución, con el fin de proteger su núcleo familiar e incluso toda la comunidad.

Estableció que se desconoció el precedente fijado en la sentencia emitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de mayo de 2015, la cual señala las obligaciones claras en cabeza de todas las autoridades de investigar efectivamente y con todos los medios que tengan a su alcance, los hechos de violencia contra mujeres y niñas a la luz de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, removiendo los diferentes obstáculos que puedan surgir como limitación al derecho de acceso a la administración de justicia y la reparación integral de los daños.

Concluyó que el Tribunal se sustrajo de su deber de valorar la totalidad de los medios probatorios arrojados al proceso, bajo los lineamientos de los instrumentos internacionales que protegen a las mujeres y niñas, que de haberse analizado, *“...daban cuenta de una situación de riesgo sufrida por parte de la familia de Deivis González Vega, quien por portar permanentemente armas de fuego debido a su condición de patrullero de la Policía Nacional, debía tener un seguimiento estricto en cuanto a sus condiciones psicológicas, de manera que no se pusiera en riesgo a su núcleo familiar y, en general, a la sociedad.”*

8. Impugnaciones

8.1. Tribunal Administrativo de Bolívar, Sección Segunda, Subsección A

Adujo que la conclusión a la que se llegó en la sentencia cuestionada, relativa a que fue la acción individual del patrullero la que lo llevó a cometer el homicidio de la señora Ruíz Bedoya y las agresiones contra los menores, obedeció a la valoración conjunta de los medios de prueba obrantes en el proceso, aunado a la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Señaló que no haber enunciado expresamente la certificación suscrita por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol⁵, no significaba que no se hubiese valorado, pues fue a través de su estudio que se determinó que no se había acreditado que el señor González Vega careciera de aptitud o tuviese algún cuadro patológico que le impidiera desempeñar el servicio.

Puntualizó que de ese documento no emerge prueba de la inaptitud del expatrullero, y que dos anotaciones de los juzgados de familia con indicación de prohibición de salir del país no generan antecedentes penales.

⁵ En ese documento reposan las siguientes anotaciones: dos impedimentos de salir del país, de los Juzgados 3 y 6 de Cartagena dentro de los procesos 0296 y 2010 00357, y la orden de captura contra el señor González Vega por los delitos de abandono del puesto y peculado por uso, del Juzgado de Instrucción Penal Militar No. 184 de Mocoa-Putumayo.



Respecto a la orden de captura por los delitos de abandono del cargo y peculado por uso, *“... consideró al respecto que la simple orden de captura no desquicia la presunción de inocencia y por ello no puede aceptarse esa sola anotación como la evidencia que indique que el afectado era indigno de portar el uniforme...”*.

Con relación a las citas de psiquiatría, expuso que sí se valoraron, solamente que ello no indica que el patrullero requiriera tratamiento psiquiátrico, además, *“no puede esperarse que el fallador (...) haga, en cada una de las providencias, un inventario detallado y fiel de todos los documentos que reposan en el expediente, porque esa labor es posible descartarla sin sacrificar el debido proceso, destacando las pruebas verdaderamente incidentes en el sentido del fallo...”*.

Acusó al *a quo* de haber fijado el alcance de las evidencias y resolver el caso, por lo que a su juicio, la sentencia de tutela *“termina siendo un fallo de instancia”*.

Concluyó que la sentencia de 28 de mayo de 2015 de la Sección Tercera del Consejo de Estado no constituye una regla susceptible de aplicar al presente caso, pues no son análogos, y, por ende, la solución puede no ser la misma.

8.2. Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Solicitó que se revoque el fallo de primera instancia por ausencia de vulneración de los derechos irrogados. Como fundamento, esgrimió que el juez constitucional de primera instancia le dio validez a la afirmación del supuesto desconocimiento de los antecedentes penales del victimario, sin verificar si esos elementos probatorios fueron allegados al plenario.

Estimó que si bien es cierto que el señor González Vega tuvo procesos en los juzgados de familia, no podía la entidad presumir por ese simple hecho que tuviera problemas de violencia intrafamiliar.

Indicó que es errado concluir que la institución policial podía realizar gestiones administrativas tendientes a excluir del servicio al patrullero.

Adicionó que el no asistir a dos citas psiquiátricas no comporta que el procesado hubiese tenido problemas de violencia intrafamiliar y que en cualquier momento pudiese atacar a un miembro de su núcleo de hogar.

Para finalizar, manifestó que si bien es cierto que el deceso de la señora Ruíz Bedoya y las lesiones de sus hijos menores de edad se ocasionaron con un arma de dotación oficial, esas circunstancias no comportan *per se* la responsabilidad de la administración, puesto que el acto demencial fue perpetrado cuando se evadió de su puesto de trabajo.



II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para resolver las impugnaciones interpuestas por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar y el Ministerio de Defensa – Policía Nacional contra la sentencia de 20 de febrero de 2020, en atención a lo consagrado por el Decreto 2591 de 1991 y artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto No. 1069 de 2015⁶, modificado por el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017 y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2. Asunto bajo análisis

Corresponde a la Sala determinar si de conformidad con los argumentos planteados en los escritos de impugnación, hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo proferido por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, el 20 de febrero de 2020, que amparó los derechos invocados y ordenó a la autoridad judicial demandada dictar sentencia de reemplazo al evidenciar la configuración de los defectos fáctico, por omitir la valoración de los antecedentes penales del patrullero, así, como los aspectos que comportaban la presencia de un cuadro patológico y por desconocimiento de precedente de la sentencia de 28 de mayo de 2015, proferida por la Sección Tercera, Subsección C de esta Corporación.

Para el efecto se estudiará: **(i)** procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; **(ii)** análisis de los requisitos de procedibilidad adjetiva, y, de superarse **iii)** se abordará el análisis del caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Esta Sección, mayoritariamente, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012⁷ unificó la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las

⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”

⁷ Sala Plena. Consejo de Estado. Rad. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actor: Nery Germania Álvarez Bello. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.



distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema.⁸

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.⁹

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que 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, 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”.¹⁰ Énfasis propio.

Después de la expedición de esa sentencia de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, 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 jurisprudencialmente como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los «*fijados hasta el momento jurisprudencialmente*».

Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014,¹¹ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 de la Constitución Política y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

⁸ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

⁹ Se dijo en la mencionada sentencia: «DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia».

¹⁰ Sala Plena. Consejo de Estado. Rad. No. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actor: Nery Germania Álvarez Bello. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.

¹¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia¹² a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Por tanto, se debe verificar que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, el agotamiento de los mecanismos judiciales, ordinarios y extraordinarios de defensa, 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 decisión a tomar será declarar improcedente el amparo solicitado y no se analizará el fondo del asunto.

Cumplidos esos parámetros, corresponderá 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 principalmente: i) que la causa, motivo 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.

Huelga manifestar 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.

4. Examen de los requisitos: Procedencia adjetiva

4.1. Tutela contra tutela

La Sala no encuentra reparo alguno frente a este requisito, pues a través de la presente acción constitucional se cuestiona la decisión proferida en segunda instancia por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar, en el marco del medio de control de reparación directa identificado con el número de radicado 13001-33-33-013-2014-00230-01.

¹² Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.



4.2. Inmediatez

La tutela se ejerció en un término razonable, contado desde el día hábil siguiente a la ejecutoria (art. 302¹³ CGP) de la decisión cuestionada, toda vez que se profirió el 14 de junio de 2019, fue notificada el 11 de julio del mismo año y la acción constitucional se radicó el 19 de diciembre de 2019, término que considera prudente esta Sala.

4.3. Subsidiariedad

Finalmente, la Sala encuentra que se supera este requisito, pues la parte actora no dispone de otros medios de defensa judicial ordinarios para cuestionar la providencia que se debate, teniendo en cuenta que interpuso recurso de apelación contra la decisión del Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cartagena, el cual fue desatado por la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar, y frente a esta decisión no proceden más recursos o actuaciones.

En cuanto a los mecanismos extraordinarios establecidos, no proceden en el caso concreto, por no cumplirse con los presupuestos de los artículos 248 y 257 de la Ley 1437 de 2011.

5. Caso concreto

En el asunto que se debate las señoras **DORIS DEL CARMEN BEDOYA BENÍTEZ Y MARTHA SOFÍA RUÍZ BEDOYA**, en nombre propio y en representación de la menor de edad **ISABEL SOFÍA GONZÁLEZ RUÍZ**, presentaron acción de tutela contra la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar, al considerar que la providencia de 14 de junio de 2019 dictada por esa Corporación, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y de acceso a la administración de justicia tras incurrir en los defectos fáctico por desconocer varios hechos y elementos probatorios aportados al trámite ordinario, y por desconocimiento de precedente de la sentencia de 28 de mayo de 2015 proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado.

La Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación, mediante sentencia de 20 de febrero de 2020, tuteló los derechos fundamentales irrogados y ordenó que se dictara sentencia de reemplazo. Como fundamentó del amparo, señaló que se configuraron los defectos fáctico, porque se omitieron los antecedentes penales del actor, así como su historia clínica, y por desconocimiento de precedente del

¹³ «Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. || No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. || Las que sean proferidas por fuera de audiencia **quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas**, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos». Énfasis de la Sala.



fallo de 28 de mayo de 2015 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al tratarse de un hecho de violencia contra una mujer y sus hijas, en el que se debía investigar con mayor rigor y remover todos los obstáculos existentes, con el fin de permitir el acceso efectivo a la administración de justicia de ellas como sujetos especiales de protección, y procurar por su reparación integral.

El Tribunal Administrativo de Bolívar, Sección Segunda, Subsección A impugnó la anterior decisión, al estimar que i) valoró todos los elementos allegados al expediente, sin embargo, no es obligatorio mencionar explícitamente cada una de las pruebas sino que se opta por referir las más determinantes, ii) la orden de captura que se libró contra el señor González Vega no indica que haya sido indigno de portar el uniforme, iii) de las citas de psiquetría no se concluye que el patrullero requiriera tratamiento, y, iv) la sentencia que se aduce como desconocida no es análoga al caso que resolvió en el curso del proceso ordinario.

El Ministerio de Defensa – Policía Nacional solicitó que se revoque el fallo constitucional de primera instancia, puesto que no se verificó si los documentos que contienen los antecedentes penales del señor González Vega fueron arrimados oportunamente al plenario, y, si bien la muerte de la señora Ruíz Bedoya y las lesiones causadas a los menores provinieron de un arma de dotación oficial, el acto fue perpetrado por el patrullero mientras evadió su puesto de trabajo, persuadido por situaciones personales y ajenas a la institución.

De conformidad con los documentos aportados al proceso ordinario, la providencia cuestionada, el fallo de 20 de febrero de 2020 y las impugnaciones interpuestas, esta Sala anticipa que confirmará la sentencia de 20 de febrero de 2020, al evidenciar la configuración de los defectos alegados como pasa a explicarse.

5.1. Del defecto fáctico

La Sala ha indicado que el defecto fáctico se configura en ciertos eventos y con el cumplimiento de algunas cargas por parte del tutelante. Por ello, resulta oportuno poner de presente las reglas que sobre el particular estableció esta Sección en la sentencia de 11 de febrero de 2016, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2015-03442-00, cuando señaló:

“Esta Sala de Sección en decisión del 12 de noviembre del 2015¹⁴ precisó los alcances y requisitos que deben atenderse al momento de alegarse la ocurrencia de un defecto fáctico en una providencia judicial, los cuales son traídos a colación en la presente decisión:

Los eventos de configuración del defecto fáctico son: i) omisión de decretar o practicar pruebas indispensables para fallar el asunto; ii) desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos

¹⁴ Radicación No. 11001-03-15-000-2015-01471-01, Accionante: Jaime Rodríguez Forero; Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”. **Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez**



alegados por las partes; iii) valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas; y iv) dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso, los cuales tienen las siguientes características:

Evento	Características
Omisión de decreto y práctica de pruebas indispensables para fallar el asunto	<p>Se da cuando la parte, con el fin de probar los hechos que alega, solicitó al juez el decreto de una prueba relevante para resolver el problema jurídico sometido a consideración, y ésta fue negada; ello sin desconocer la facultad del juez ordinario de negar pruebas que no atiendan los requisitos de conducencia, pertinencia e idoneidad. Así las cosas, es importante considerar que no toda negativa a un decreto de pruebas abre la posibilidad a la configuración del defecto, ya que éste procederá cuando se rechace el decreto y práctica de la prueba que, solicitada oportunamente, no cumpla con los parámetros arriba señalados.</p> <p>De esta manera, se requiere:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Que la parte identifique el elemento probatorio que solicitób) Que la parte demuestre que lo solicitó en oportunidad legalc) Se expongan las razones por las cuales la prueba solicitada era conducente, pertinente o idónea.d) Señalar de manera razonada la razón por la cual, de haberse decretado la prueba, el sentido de la decisión hubiere sido otro.
Desconocimiento del acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes	<p>Se presenta cuando, obrando los elementos de convicción en el expediente, y estos resultan decisivos frente a los hechos que se pretenden probar, éstos no son tenidos en cuenta por el fallador ordinario. En este punto, se requiere que de forma específica, se concrete en el escrito de amparo, cuales pruebas, aportadas oportuna y legalmente, fueron desconocidas por el juez.</p> <p>Así las cosas, se configura siempre que:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Se identifiquen los elementos de prueba no valorados por el juez.b) Se demuestre que éstos fueron aportados en forma legal y oportunamente al procesoc) Señale las razones por las cuales eran relevantes para la decisiónd) Se precise, razonadamente, la incidencia de los mismos para variar el sentido del fallo.



<p>Valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas</p>	<p>Procede cuando, a la luz de los postulados de la sana crítica, la apreciación efectuada por el fallador, resulta manifiestamente equivocada o arbitraria, y por ello, el peso otorgado a la prueba se entiende alterado.</p> <p>Se requiere entonces que:</p> <ul style="list-style-type: none">a) La parte precise cual o cuales de las pruebas fueron objeto de indebida valoración por el juezb) La razón del por qué, en cada caso en particular, la consideración del operador judicial se aleja de las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica. <p>El segundo de los elementos señalados, resulta de vital importancia, pues es claro que un sencillo desacuerdo en relación con la conclusión a la cual arribó el juez de instancia, en ninguna manera puede ser razón para ordenar el amparo constitucional por este aspecto. Aceptar lo contrario, implicaría una sustitución arbitraria del juez natural.</p>
<p>Dictar sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso</p>	<p>Refiere al supuesto cuando el fallador de instancia decide el asunto con base en pruebas que no observaron los requisitos legales para su producción o introducción al proceso. Así las cosas, el juez no ignora la prueba ni se equivoca en su apreciación, pero yerra al haberla tenido en cuenta para decidir el problema jurídico que le fue planteado, al ser ésta una prueba que desconoce el debido proceso de las partes.</p> <p>Para su configuración corresponde señalar:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Señalar con claridad los elementos probatorios aportados con violación al artículo 29 constitucional.b) Exponer las razones que sustentan dicha vulneración.c) Demostrar que estos elementos de convicción fueron el sustento de la decisión.

Como se ve en los elementos señalados, la parte accionante debe precisar mínimamente en su escrito el cargo que plantea, para demostrar no solo la configuración del defecto, sino también, su incidencia en la decisión judicial.

Lo anterior se suma a la exigencia de una carga argumentativa razonable para lograr la prosperidad del cargo, toda vez que, en el caso de una tutela contra una providencia judicial, están en juego valores importantes para el ordenamiento jurídico, como lo son la cosa juzgada y los derivados de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º de la Constitución.”.





5.1.2. El Tribunal adujo que el *a quo* de tutela accedió al amparo por no haberse enunciado en el fallo cuestionado la certificación suscrita por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol remitida al trámite ordinario por la Fiscalía, sin embargo, resaltó que, fue de su valoración, en conjunto con los demás medios de prueba que adoptó la decisión. Señaló que en ese documento solamente reposan dos anotaciones del juzgado de familia, con indicación de que al señor Deivis González le está prohibido salir del país, empero, precisó que las mismas no comportan antecedentes penales que infieran que el expatrullero careciera de aptitud para desempeñar el servicio o tuviese un cuadro patológico psiquiátrico.

5.1.3. En ese orden de ideas, para la Sala, si bien es cierto que la falta de cumplimiento de las obligaciones alimentarias a cargo del señor González Vega conllevaron a que se le prohibiera salir del país, no comportan por sí solas un antecedente penal que indique su inaptitud para desempeñarse en la entidad; es claro que, por otro lado, era reiterativo que abandonara su puesto de trabajo y había sido investigado por esa actuación, aspecto que comportaba el deber de sus superiores de vigilar con mayor rigor el cumplimiento de las funciones a su cargo dentro de su horario laboral.

Al respecto, en el fallo de primera instancia se mencionó:

“Lo que permite advertir que la Policía Nacional podía conocer, por las anotaciones mencionadas, particularmente la del Juzgado de Instrucción Penal Militar, que el patrullero González Vega ya había infringido las normas de la institución, pues tenía una investigación penal por abandono del puesto y por el delito de peculado por uso, lo que evidentemente daba cuenta de una conducta irregular que ameritaba, por lo menos, mayor control sobre las conductas de este durante la prestación del servicio.”

Ahora bien, aterrizando el caso concreto, se advierte que respecto a la evasión del turno, que ocurrió a las 11:30 P.M., fue hasta las 2:15 A.M. que se reportó el suceso según el Informe de Novedad S-2012-002059/PRIDI-40.7/04-06-12, aunado a que los superiores del cuadrante no tenían la información de la dirección del domicilio del señor González Vega como lo puso en evidencia la declaración del Subteniente Juan Camilo Agudelo al señalar que se trató de “...localizar un numérico o la dirección del mismo, sin encontrar resultados ya que éste era nuevo en el cuadrante...”.

Sin embargo, el análisis realizado por el Tribunal se centró en determinar que no hubo responsabilidad de la administración porque no les fue posible a los policías que acudieron a atender la emergencia, según sus declaraciones, desarmar al agresor o persuadirlo y no hubo antecedentes de violencia intrafamiliar o de algún cuadro patológico como se extrae de la sentencia enjuiciada,

“...no es posible tener por acreditado con los testigos de cargo, que la Policía pudo abordar a DEIBIS (sic) GONZÁLEZ, capturarlo o por lo menos quitarle el arma de fuego, si en cambio emerge posible excusa dada por la Policía Nacional, y de no



ser así, en todo caso, lo primero se queda en el plano de la mera afirmación de un supuesto de hecho escaso de sustento probatorio.

Tampoco se probaron antecedentes de violencia intrafamiliar, falta de aptitud para la prestación del servicio del agresor y menos que este tuviera algún cuadro patológico que sugiriera a la institución algún tipo de riesgo para la comunidad.

Agrégase que equivoca el a quo el verdadero alcance de la declaración del patrullero JHON JAIRO GUAVA, pues de ella no emerge aceptación, ni siquiera tácita, de que hayan tenido la posibilidad de reducir a DEIBIS (sic) GONZÁLEZ y efectuar el procedimiento preventivo que extraña la primera instancia, se itera con todo y las dudas, del testimonio no sale esa aceptación.

Dicho todo lo anterior, discrepa la Sala de lo sentenciado, pues del análisis no debió emerger automáticamente el título de responsabilidad por falla del servicio, solo porque la investigación arrojara que fue un miembro de la Policía quien propinó el daño y que lo hizo con su arma de dotación oficial (...), habida cuenta que, lo que debe tener más trascendencia es la vinculación de la actuación del agente con el servicio público, es decir, el nexo con el servicio, el que por supuesto en el asunto de marras no aflora del compendio probatorio.”

Si bien es cierto que el juez natural de la causa no está obligado a relacionar en el fallo de instancia la totalidad de las pruebas arrojadas al expediente, como lo expuso el Tribunal, es su deber argumentar suficientemente las razones de su decisión, de tal forma que justifique el porqué, teniendo tantos medios probatorios, circunscribió la ausencia de responsabilidad de la entidad en los testimonios de los uniformados, pese a dudar en sus afirmaciones sobre las situaciones fácticas en que ocurrieron los hechos, como se ilustró en el acápite transcrito.

Lo anterior permite dilucidar que el fallo de 14 de junio de 2019, pese a que estableció la existencia de un daño antijurídico consistente en la muerte de la señora Gloria Ruíz Bedoya y las lesiones a sus hijos menores de edad, concluyó que no era posible declarar la responsabilidad de la entidad demandada “... *la cual se ha hecho fincar en la actitud negligente de los patrulleros GUAVA y FUENTES, a quienes se les recrimina no haber capturado y desarmado a DEIVIS GONZÁLEZ...*”, porque “*del compendio probatorio*” se infirió que el daño fue producto de una conducta deliberada y propia del agente, totalmente desligada de su función como patrullero de la Policía Nacional, que se tradujo en la culpa personal del señor Deivis González Vega.

No obstante, el Tribunal justificó su decisión en que no hubo falla del servicio porque los policías que acudieron al lugar de los hechos no tuvieron posibilidad de detener al agresor, ni hubo evidencia de violencia intrafamiliar o aspectos que condujeran a establecer que el señor González Vega presentaba un peligro para la comunidad, y pese a que manifestara que si tuvo en cuenta todos los elementos de prueba aportados al proceso, es preciso resaltar que, de ello no da cuenta la providencia demandada, por cuanto al revisar su contenido considerativo, se observa:



- Que aunque se hizo referencia a la declaración del compañero Lambis Acevedo Álvaro, de la misma solamente se mencionó que no estuvo en el lugar de los hechos, sin embargo se omitió que nunca reportó que su compañero se había evadido del turno.
- Que el Subintendente Heredia Orozco Víctor conoció la novedad a las 00:50, solo hasta las 2:15 A.M. se elaboró el reporte S-2012-002059/PRIDI-40.7/04-06-12 en el que se informó el suceso.
- La declaración rendida por el subintendente Juan Camilo Agudelo Ospina que mencionó que se trató de localizar al victimario, pero no tenían su número telefónico o dirección de residencia porque era nuevo en el cuadrante.

5.1.4. De ese modo, está al descubierto la omisión probatoria en la que incurrió el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sección Segunda, Subsección A en la sentencia de 14 de junio de 2019, toda vez que al estudiar el caso puesto en tela de juicio, contando con diversos medios probatorios aportados oportunamente al trámite del proceso, cimentó su fallo únicamente en las declaraciones rendidas por los dos oficiales que fueron a atender la emergencia ocurrida el 4 de junio de 2012 en el barrio Colombiatón de Cartagena que terminó con el homicidio de la señora Gloria Ruíz Bedoya y las lesiones causadas a 4 menores de edad entre los que estaba la hija del señor González Vega.

Al respecto, nótese como la decisión acá cuestionada se encuentra acéfala de un estudio acucioso de los medios de pruebas que obraban en el plenario; y, aunado lo anterior, tampoco se encuentra justificación alguna de las razones por las cuales la autoridad judicial accionada no realizó tal ejercicio, siendo un deber que se encuentra consagrado legalmente¹⁵.

5.1.5. De otro lado, no es de recibo para la Sala el argumento del Ministerio de Defensa – Policía Nacional según el cual el *a quo* de tutela no verificó si los elementos probatorios fueron allegados oportunamente al plenario, pues en primera medida no fue un aspecto que se sometiera a juicio por la autoridad judicial que profirió la sentencia que se acusa, adicionalmente, al revisar el expediente contentivo del medio de control, aunado a la relación de medios de prueba que hizo exhaustivamente el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cartagena en primera instancia, se advierte lo siguiente:

- Mediante oficios Nos. 048 se solicitó la hoja de vida completa del señor González Vega y el informe policial de 4 de junio de 2012, en el 050 se requirió copia auténtica de las historias clínicas de los menores de edad que resultaron lesionados, entre otros que datan del mismo día.

¹⁵ Art. 176 CGP: Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. (...) El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.



- En oficio 057 de 27 de enero de 2016 se ofició a la Fiscalía – Seccional Cartagena para que remitiera todos los documentos relacionados con la investigación del homicidio de la señora Ruíz Bedoya.

Situación que da cuenta que en el curso de la primera instancia se solicitaron y valoraron los medios de prueba que aducen las tutelantes en su escrito de amparo.

5.1.6 Pasa la Sala a analizar el defecto por desconocimiento de precedente a la luz de lo que estableció esta Corporación en la sentencia de 28 de mayo de 2015 con relación a la protección de la que son sujetos las mujeres, en especial cuando se trata de homicidios perpetrados por miembros de la Policía Nacional.

Al respecto, en la mencionada providencia se puntualizó “... *que entre mayor es el grado de violencia, menor es la posibilidad de pedir ayuda y que son variadas las razones por las cuales a una víctima de violencia intrafamiliar le cuesta denuncia.*”¹⁶.

En ese sentido, se resaltaré en el estudio subsiguiente la importancia de valorar las circunstancias fácticas que rodearon el caso, con el fin de aclarar que el examen de este asunto por parte del juez ordinario debió ser exhaustivo, tratándose de la posible repetición de un fenómeno estructural que ha afectado a las mujeres de la sociedad colombiana.

5.2. Desconocimiento de precedente

La Sala ha establecido que “*es aquella regla creada por una Alta Corte para solucionar un determinado conflicto jurídico, sin que sea necesario un número plural de decisiones en el mismo sentido para que aquella sea considerada como precedente*”. Se constituye también por las sentencias de constitucionalidad y de unificación, proferidas tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado.

Debe precisarse que esta Sección en reiterados pronunciamientos ha indicado 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, sino que basta una providencia en donde se especifique una regla o subregla de derecho.

¹⁶ En el fallo de la Sección Tercera se puntualizó que “... entre mayor es el grado de violencia, menor es la posibilidad de pedir ayuda y que son variadas las razones por las cuales a una víctima de violencia intrafamiliar le cuesta denunciar: Invalidez aprendida. Temor a perder el apoyo y protección familiar. Inseguridad. Miedo a generar más violencia. La crítica. Convencimiento de que la situación es común y que no existe situación de violencia. Rechazo. Vergüenza. Presiones religiosas y sociales. Vivir el ciclo de la violencia. Carencia de recursos económicos. Sentimientos afectivos hacia la persona ofensora. Falta de información y comunicación. Baja autoestima. Justificación de la violencia. Desconocimiento de sus derechos. Desconocimiento sobre qué es la violencia y cuáles son sus formas. Desconocimiento de las instancias a las cuales puede acudir.

Se conoce que las cónyuges o parejas de uniformados de la Policía Nacional no piden ayuda o reportan el abuso de que son objeto, por la situación de aislamiento que viven –originada generalmente por los traslados- y por miedo de las consecuencias que pueden traer sus denuncias en la carrera del perpetrador y, por ende, en la estabilidad familiar y económica.



Asimismo, se ha destacado que el carácter obligatorio 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.

Por tanto, 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.

Como sustento del yerro la parte actora invocó la sentencia de 28 de mayo de 2015 proferida por la Sección Tercera, Subsección C de esta Corporación, dentro del radicado 17001-23-31-000-2000-01183-01, en la que se fijaron lineamientos desde la perspectiva de género de la responsabilidad de la Policía Nacional cuando se afecta el núcleo familiar de los miembros de la entidad por situaciones de violencia a manos de los miembros de la entidad, lo cual comporta el deber de investigar más a fondo con el fin de reparar de forma integral las víctimas, en especial cuando se trata de actos de discriminación y violencia contra la mujer.

En primera instancia, se determinó que se desconoció ese precedente, en tanto resulta “...claro que de los instrumentos internacionales ratificados y aprobados por Colombia, surgen claras obligaciones para todas las autoridades, en las que se destaca la judicial, **de investigar efectivamente, deber que tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres que sufren la muerte y de niñas violentadas, circunstancias todas que confluyen en el presente asunto, en tanto, por un lado, el señor González Vega le dio muerte a su compañera permanente, y, por otro, lesionó a su hija de dos años, propinándole aproximadamente 5 disparos con el arma de dotación oficial.**”

Al respecto, el Tribunal accionado manifestó que ese fallo no compartía analogía con los hechos que se sometieron a discusión en el proceso 2014-00230-01, por lo cual, la decisión no podía ser la misma.

Se advierte que en esa oportunidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la responsabilidad del Ministerio de Defensa – Policía Nacional por el feminicidio de la compañera permanente de un dragoneante de la Policía, con el arma de dotación oficial, el cual ocurrió mientras la víctima dormía en su casa de habitación. El caso estuvo precedido de signos de maltrato y violencia de género y los hechos descritos ocurrieron sin mediar causa conocida.

Se destaca que en la citada sentencia se hizo un estudio “...en materia de igualdad de género, pues además de identificar un posible fenómeno estructural de violencia en



un entorno determinado, dictó serias medidas de no repetición a cargo de todas las autoridades estatales¹⁷.”.

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena refirió expresamente esa providencia, para señalar, entre otros, que “...*si se tienen antecedentes de*

¹⁷ Se destaca que en la sentencia de 28 de mayo de 2015, por versar sobre hechos que constituyeron graves violaciones a los derechos humanos, se ordenaron las siguientes medidas de no repetición:

[...] A). **Como medidas de no repetición.**

- Ordenar al Ministerio de Defensa Nacional que, dentro del año siguiente a la notificación de esta sentencia, trace unos lineamientos de política pública tendientes a fortalecer la integridad familiar al interior de la Policía Nacional. Las que deberán acompañarse con el respeto de sus integrantes y con los proyectos de la entidad de posicionarse “*como parte de los programas del gobierno en Derechos Humanos*”, particularmente en lo que tiene que ver con prevención, protección e investigación de actos de discriminación y violencia contra la mujer, en las relaciones afectivas, familiares, laborales y sociales de sus integrantes.

Así mismo, dentro del año siguiente a la notificación de esta sentencia diseñará y pondrá en práctica programas formativos, curso, módulo, área o asignatura, de carácter transversal permanente y de obligatoria asistencia y aprobación para todos los miembros uniformados y no uniformados de la demandada que habrá de contar para ingreso, ascenso y permanencia.

Estas medidas formativas, permanentes, transversales y obligatorias serán dadas a conocer a la sociedad, por el Director General de la Policía, con la presencia de las señoras (Anaceneth), (Manuela) y la menor (flor), si estas consienten en ello. Ceremonia en la que se dejará en claro el compromiso de la institución con la erradicación de la discriminación de género, en el ámbito familiar, social laboral e institucional de los uniformados de todos los grados, con el propósito de que los hechos evidenciados en autos no se repitan. **El estudio específico del *sub lite* –con las restricciones de publicidad impuestas- será obligatorio dentro de los programas formativos que se adelanten, con el objeto de destacar la problemática que comporta la violación de los derechos de la mujer, su soterrada aceptación, tolerancia y ocultamiento.**

- Exhortar a la Fiscalía General de la Nación para que destine personal experto en la materia, con el objeto de que, en ejercicio de sus competencias se considere la posibilidad de disponer la apertura de la investigación por la muerte de (Gloria) y, en todo caso, para que se adviertan las falencias en la investigación de este asunto que llevaron a la preclusión, con miras a poner de presente la perspectiva de género en conductas que evidencien acciones delictivas en escenarios de dominación patriarcal, en particular el feminicidio.

- Exhortar a la Policía Nacional para que, en ejercicio de sus competencias, considere la apertura de investigación disciplinaria sobre los hechos evidenciados en el *sub lite* y, si hay lugar a ello, adopte las medidas correspondientes, con la comparecencia de las víctimas quienes, para el efecto, serán notificadas.

- Exhortar a la Procuraduría General de la Nación para que analice desde la Constitución, los tratados internacionales ratificados por Colombia, la ley y los reglamentos, los conceptos rendidos en el curso de la investigación adelantada con ocasión de la muerte de la señora (Gloria) y en la primera instancia del asunto que se resuelve, por el ministerio público, para que adopte medidas de corrección, en orden al respeto de la vida y no discriminación de la mujer, en todos los frentes de su competencia.

- Dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, enviar copias de esta decisión – con las restricciones impuestas- a (i) la Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), con el fin de exhortar la promoción de políticas públicas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales encaminadas a la prevención, investigación y sanción de la violencia contra la mujer en todas las instancias del poder público y especialmente en la fuerza pública y (ii) la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura-Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial para su inclusión en el observatorio de política de igualdad y no discriminación con enfoque diferencial y de género.

B). Como medidas de satisfacción. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, la Policía Nacional publicará esta decisión, con las restricciones impuestas, en una cartilla de amplia difusión y (ii) colgará en su página web la presente providencia –al menos por cinco años–, de modo que resulte visible el acceso al contenido íntegro de la decisión y fácil su consulta.





violencia se debe ejercer una vigilancia y control sobre los miembros de la entidad independientemente que se tenga una orden o no por siquiatria...”.

Adicionalmente, en el pie de página número 42 de esa sentencia se citaron “...frecuentes y divulgados los casos de feminicidio que involucran miembros activos de esa institución...”, entre los que está el ocurrido en “...junio de 2102 (sic), en el barrio Colombiatón de Cartagena, el patrullero Deivis González mató a Gloria Ruiz, e hirió a sus cuatro hijos. **Estaba cegado de la ira porque su mujer le había mandado un mensaje de texto preguntándole por qué no había llegado.**” (subrayado y negrilla del texto original).

De ese modo, aunque el caso estudiado en esa ocasión encuentra diferencias fácticas con el presente, puesto que el entonces victimario, que dio muerte a su compañera con el arma de dotación oficial había presentado conductas de maltrato intrafamiliar que habían sido consentidas y toleradas por la entidad demandada que no le hizo seguimiento efectivo al caso, es claro que el Tribunal en el presente asunto omitió i) que el actuar de la entidad fue negligente en cuanto a que su compañero de turno jamás alertó que el señor González Vega se había evadido del turno, ii) que el Subintendente Heredia Orozco Víctor, pese a que notó la ausencia del expatrullero a las 00:50, solo hasta las 2:15 A.M. se realizó el Informe de Novedad S-2012-002059/PRIDI-40.7/04-06-12, y, iii) la declaración del Subintendente Juan Camilo Agudelo que manifestó que no fue posible localizar al agresor porque no tenían su número telefónico ni dirección de residencia porque era nuevo en el cuadrante.

Estima la Sala que los anteriores sucesos, debieron ser analizados a la luz del criterio fijado en dicha providencia en relación con la protección especial de la que son sujetos las mujeres, en concordancia con las disposiciones internacionales en materia suscritas por Colombia, en procura de la reparación integral, para así establecer si hubo o no responsabilidad de la administración por los hechos ocurridos el 4 de junio de 2012, como lo decidió el juez de primera instancia de la tutela de la referencia.

Sobre la negligencia en el cumplimiento de los deberes a cargo del Estado la Sección Tercera especificó en esa oportunidad que:

“Se trata de advertir el incumplimiento específico de deberes y cargas propias del Estado que impiden a las víctimas o a sus familiares acceder a la verdad debidamente investigada y a su declaración en el escenario institucional y, por ende, la posibilidad de que sobre estos hechos se construya una memoria real y completa. Todo lo cual evidencia que más allá de la gravedad de los hechos que rodearon la muerte de la señora (Gloria), que por sí misma constituye grave violación de los derechos humanos y por lo tanto abre la posibilidad y aun la necesidad de imponer medidas de reparación integral, **se advierten graves deficiencias institucionales en las entidades de investigación y control.**” (negrilla fuera del texto original).

Puntualmente si se tiene en cuenta que dentro de los casos de feminicidio perpetrados por agentes de la Policía Nacional en el marco de la violencia de



género, está reconocido por esta Corporación el de la señora Gloria Ruíz Bedoya a manos del señor González Vega como lo ilustra el citado fallo de la Sección Tercera.

Vale aclarar que el análisis del acervo probatorio atendiendo los lineamientos fijados por esta Corporación en la citada providencia, permitirán que el estudio que avoque el Tribunal para el caso concreto se realice de conformidad con las normas constitucionales y legales constitutivas del ordenamiento jurídico colombiano, en el marco de la protección especial que se le debe otorgar a la mujer en situaciones de violencia, en procura de la reparación integral, la cual se traduce en la necesidad de un examen exhaustivo e integral de todas las circunstancias que rodearon el asunto en particular.

5.3. Asimismo, resulta errado lo que afirmó en la impugnación el Tribunal, pues la decisión de 20 de febrero de 2020 no es un fallo de instancia, teniendo en cuenta que no resolvió si hubo o no responsabilidad de la administración por los hechos ocurridos. Lo que se dilucidó en esa oportunidad, fue la configuración de dos defectos que vician la sentencia sometida a estudio por las tutelantes, consistente en la omisión de que el Informe de Novedad S-2012-002059/PRIDI-40.7/04-06-12 fue tardío, la declaración del señor Lambis Acevedo Álvaro que evidencia que no reportó la situación y que se desconocía la dirección y teléfonos del agresor por parte de sus superiores, valoración que debía hacerse con sujeción a los lineamientos fijados en el fallo de 28 de mayo de 2015 de la Sección Tercera de esta Corporación, en materia de protección especial de la que son sujetos las mujeres; razón por la cual, también se acreditó el desconocimiento de dicho precedente.

6. Conclusión

Comoquiera que la Sección Segunda, Subsección A del Tribunal Administrativo de Bolívar no valoró de forma conjunta los elementos de prueba allegados al plenario para adoptar la decisión de 14 de junio de 2019, en el marco de los parámetros establecidos en materia de protección especial a las mujeres en la sentencia de 28 de mayo de 2015, en la que la Sección Tercera de esta Corporación, citó como ejemplo de “*feminicidio*” a manos de un miembro de la institución, el de la señora Gloria Ruíz Bedoya, esta Sala confirmará la decisión de 20 de febrero de 2020 que amparó los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y de acceso a la administración de justicia.

En mérito de 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: Confirmar la sentencia proferida el 20 de febrero de 2020 por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado que amparó los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad y de acceso a la administración de justicia de las tutelantes.

SEGUNDO: Notificar a las partes según lo establecido por el artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991.

TERCERO: Enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de la ejecutoria, de conformidad con lo establecido por el inciso 2º del artículo 31 del Decreto No. 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Aclara voto

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado