

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ampara / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / INDEBIDA VALORACIÓN DE LOS INFORMES DE INTELIGENCIA MILITAR - Para restringir la libertad de una persona / DEFECTO FÁCTICO - Inadecuada valoración probatoria / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL - Configuración**

[La Sala deberá establecer] si el Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció el precedente jurisprudencial sobre el valor probatorio de los informes de inteligencia y policía judicial y, a su vez, incurrió en defecto fáctico, al tomarlos como prueba en relación con la medida privativa de la libertad del señor [R.A.M.M.]. (...) La Sala, al desatar el recurso de impugnación interpuesto por la Fiscalía General de la Nación, confirmará la Sentencia de 5 de marzo de 2020 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación. El actor interpuso la acción de tutela por considerar que la decisión incurrió en un defecto fáctico y desconocimiento del precedente, como quiera que, de un lado, valoró incorrectamente los informes de policía e inteligencia y, de otro, se apartó de las decisiones de la Corte Constitucional y de esta Corporación sobre el valor probatorio de los informes de inteligencia militar para restringir la libertad de una persona. Al respecto, señaló que el Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que no podían tener valor probatorio, “por tratarse de actuaciones extraprocesales que no han sido controvertidas por las personas contra las cuales se les oponen en un proceso penal. (...) [En efecto, la Sala observa que,] [e]l Juez Constitucional de primera instancia determinó que la autoridad judicial demandada desconoció el precedente judicial que establece que los informes de inteligencia militar sirven como criterio orientador, pero carecen de eficacia probatoria, al considerar que los mismos eran prueba para que se impusiera la medida privativa de la libertad del señor [R.A.M.M.] y, por ende, estimar que el daño reclamado no tuviera el carácter de antijurídico. (...) [Así pues, para la Sala,] el operador judicial no se pronunció frente al valor probatorio del informe de policía judicial y de los informes de inteligencia producidos por las Fuerzas Militares, sino que, sin reparar en su naturaleza, estimó que los mismos eran elementos materiales suficientes para haber adoptado la decisión de restringir la libertad del señor [R.A.M.M.]. Explicado lo anterior para la Sala, el juez constitucional de primera instancia no desconoció la labor jurisdiccional del Tribunal Administrativo de Antioquia porque no validó ni descartó los argumentos para haber tenido en cuenta tales informes. Por el contrario, ante la ausencia absoluta de explicación del porque le atribuía valor probatorio a los mismos, precisó que esa decisión no correspondía al precedente judicial. En ese orden, para la Sala, dado que ese aspecto resulta discutible en la jurisprudencia del Consejo de Estado como lo puso de presente la primera instancia, se extraña que el juez natural sin efectuar un ejercicio argumentativo los haya tenido en cuenta.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA**

Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2019-05256-01(AC)**

**Actor: RAFAEL ANTONIO MUÑOZ MEJÍA Y OTROS**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**

De acuerdo con la competencia asignada<sup>1</sup>, procede la Sala resolver la impugnación presentada contra la Sentencia de 5 de marzo de 2020, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la cual se accedió al amparo solicitado.

Contenido: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones. 3. Decisión.

## 1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante. 1.2. Fallo de primera instancia e impugnación.

### 1.1. Posición de la parte demandante

1. Rafael Antonio Muñoz Mejía y su grupo familiar, por conducto de apoderado judicial, presentaron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Antioquia, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de la Sentencia de 27 de junio de 2019, proferida dentro del proceso de reparación directa No. 05001-33-33-001-2015-00302-01.

2. A título de amparo constitucional, la parte demandante solicitó (se transcribe):

*“1. Amparar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia (Artículo 228 CN.); por incurrir el H. Tribunal con su decisión, en defecto fáctico y material en su providencia (art. 4 CN.) por la violación de los precedentes jurisprudenciales en la aplicación del bloque de constitucionalidad y en el deber y obligación de actuar como jueces de convencionalidad vulnerándose los precedentes jurisprudenciales en la aplicación del principio iura novit curia; por violación al principio de la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial, que tiene por fundamento el derecho a una tutela judicial efectiva, en aplicación del artículo 228 y 229 constitucional; Por violación del derecho de igualdad de la víctima (art. 13 CN.); por denegación de justicia en detrimento de los derechos a la reparación integral de las víctimas, a quienes el Estado Colombiano les vulneró para el señor Rafael Muñoz y sus familiares(...).*

*2. En consecuencia, se le solicita al H. Juez Constitucional, dejar sin efecto la sentencia N° 111 con fecha del 27 de junio de 2019, dentro del radicado N° 05001333300120150030201.*

*3. Ordenar al H. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA-SALA DE DECISIÓN ORAL que en el término que determine esta instancia constitucional, profiera NUEVA SENTENCIA en la cual se garanticen los derechos fundamentales invocados por RAFAEL ANTONIO MUÑOZ MEJÍA, LUZ STELLA*

---

<sup>1</sup> Artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 de 1991, 1382 de 2000, 1069 de 2015 y 1983 de 2017 y el Acuerdo 80 de 2019 de esta Corporación.

**IRAL MOLINA, CARLOS DANIEL MUÑOZ IRAL, LAURA DANIELA MUÑOZ IRAL,  
SHIRLEY KATHERINE MUÑOZ IRAL”.**

3. Como hechos relevantes para sustentar la acción de tutela de la referencia, fueron narrados los siguientes:

4. 1) El 8 de septiembre de 2012, el señor Rafael Antonio Muñoz Mejía fue detenido por miembros de la SIJIN de la Policía Nacional. Al día siguiente, se legalizó la captura y se dictó medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario en su contra por los delitos de concierto para delinquir con fines de homicidio, tráfico de estupefacientes y enriquecimiento ilícito en concurso con rebelión, tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos y tráfico, fabricación o porte de estupefaciente.

5. 2) El 9 de agosto de 2013, el Juzgado 1 Penal del Circuito Especializado de Antioquia, a petición de la Fiscalía, precluyó la investigación por *“ausencia absoluta de prueba”*.

6. 3) Con ocasión de lo anterior, el señor Muñoz Mejía y su grupo familiar promovieron demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa, con el fin de obtener la declaratoria de responsabilidad de la Nación - Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación por los daños derivados de su privación injusta de la libertad.

7. 4) Mediante Sentencia de 14 de octubre de 2016, el Juzgado 1 Administrativo del Circuito Judicial de Medellín accedió a las pretensiones.

8. 5) La decisión anterior fue revocada por el Tribunal Administrativo de Antioquia en Sentencia de 27 de junio de 2019.

9. El fundamento de la vulneración radicó en que, según la parte actora, el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en defecto fáctico y *“jurídico”* porque se apartó de las decisiones de la Corte Constitucional y de esta Corporación sobre el valor probatorio de los informes de inteligencia militar para restringir la libertad de una persona. Al respecto, señaló que el Consejo de Estado<sup>2</sup>, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que no podían tener valor probatorio, *“por tratarse de actuaciones extraprocesales que no han sido controvertidas por las personas contra las cuales se les oponen en un proceso penal”*.

10. En ese orden, indicó que, apartándose de la Constitución y la ley, le dio valor de plena prueba a los informes, sin tener en cuenta que los mismos “no fueron contrastados por la policía judicial” ni observar la valoración que, en el proceso penal, el juez y el fiscal hicieron sobre esos elementos y que condujeron a la preclusión de la investigación.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 9 de julio de 2018, radicación No. 05001-23-31-000-2009-00327-01.

11. Adicionalmente, manifestó que la autoridad judicial demandada, al analizar la culpa del señor Muñoz Mejía, hizo juicios subjetivos de valor respecto de su comportamiento y actividades políticas, sociales y comunitarias anteriores al proceso penal, al determinar que, “*actuó sospechosamente al no haber contactado a las autoridades para ejercer su labor*”. Según la parte demandante, en la Sentencia de tutela de 15 de noviembre de 2019<sup>3</sup>, se determinó que la culpa no debía ser pre procesal, sino la que se desplegada en el trámite penal.

## **1.2. Fallo de primera instancia e impugnación**

12. Mediante Sentencia de 5 de marzo de 2020, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado accedió al amparo solicitado. Al respecto, determinó que la autoridad judicial demandada desconoció el precedente judicial que establece que los informes de inteligencia militar sirven como criterio orientador, pero carecen de eficacia probatoria, al considerar que los mismos eran prueba para que se impusiera la medida privativa de la libertad del señor Muñoz Mejía y, por ende, estimar que el daño reclamado no tuviera el carácter de antijurídico.

13. La Fiscalía General de la Nación impugnó la anterior decisión y solicitó su revocatoria. En esa medida, solicitó tener en cuenta los argumentos expuestos en la contestación, a saber, que lo pretendido por la parte actora es que, 1) se desconozca la labor jurisdiccional del Tribunal Administrativo dentro de la acción de reparación directa con radicado No. 2015-00302-00, 2) no se tengan en cuenta las actuaciones surtidas dentro del aludido proceso y 3) se convierta la acción de tutela en una tercera instancia, desconociendo su procedencia excepcional.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Contenido: 2.1. Fijación de la controversia. 2.2. Verificación de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. 2.3. Caso concreto. 2.4. Conclusión.

### **2.1. Fijación de la controversia**

14. Determinar, luego de verificados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, si el Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció el precedente jurisprudencial sobre el valor probatorio de los informes de inteligencia y policía judicial y, a su vez, incurrió en defecto fáctico, al tomarlos como prueba en relación con la medida privativa de la libertad del señor Muñoz Mejía.

### **2.2. Verificación de los requisitos generales de la acción de tutela<sup>4</sup>**

15. La Sala advierte que, se cumplieron los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, porque no existe recurso, ordinario o extraordinario idóneo y eficaz, que permitiera a la parte demandante alegar los reparos planteados vía tutela y procurar la defensa de los derechos

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Radicación No. 11001-03.15-000-2019-00169-01.

<sup>4</sup> El siguiente análisis se hace de conformidad con el orden establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-066 de 2019.

presuntamente vulnerados. Hubo un plazo razonable entre la fecha de notificación de la providencia enjuiciada (28/06/2019) y la de interposición de la presente acción de tutela (16/12/2019). No se enjuició un fallo de tutela, pues la controversia se relacionó con una Sentencia de segunda instancia que revocó la de primera y, en su lugar, negó las pretensiones. Se identificaron de manera clara, detallada y comprensible los hechos y la presunta vulneración derivada de ellos. Por último, se advierte que la controversia tiene relevancia constitucional por tratarse de la presunta afectación de las garantías fundamentales de la parte actora con ocasión de una providencia judicial cuyo debate central es una privación de la libertad.

16. En este punto, no se comparte lo sostenido por la Fiscalía en su escrito de impugnación, esto es, que la acción de tutela se emplee como una tercera instancia, pues los argumentos aquí expuestos constitutivos de presuntos defectos, no fueron exteriorizados en el proceso ordinario, es más, no se pudieron debatir en ese escenario, en la medida que, se reitera, la Sentencia cuestionada revocó la decisión que accedió a las pretensiones de la parte actora. En consecuencia, se estudiará el fallo de tutela de primera instancia a la luz de la solicitud de amparo.

### **2.3. Caso concreto**

17. La Sala, al desatar el recurso de impugnación interpuesto por la Fiscalía General de la Nación, confirmará la Sentencia de 5 de marzo de 2020 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación.

18. El actor interpuso la acción de tutela por considerar que la decisión incurrió en un defecto fáctico y desconocimiento del precedente, como quiera que, de un lado, valoró incorrectamente los informes de policía e inteligencia y, de otro, se apartó de las decisiones de la Corte Constitucional y de esta Corporación sobre el valor probatorio de los informes de inteligencia militar para restringir la libertad de una persona. Al respecto, señaló que el Consejo de Estado<sup>5</sup>, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que no podían tener valor probatorio, *“por tratarse de actuaciones extraprocesales que no han sido controvertidas por las personas contra las cuales se les oponen en un proceso penal.*

19. El Juez Constitucional de primera instancia determinó que la autoridad judicial demandada desconoció el precedente judicial que establece que los informes de inteligencia militar sirven como criterio orientador, pero carecen de eficacia probatoria, al considerar que los mismos eran prueba para que se impusiera la medida privativa de la libertad del señor Muñoz Mejía y, por ende, estimar que el daño reclamado no tuviera el carácter de antijurídico

20. La Fiscalía en su impugnación sostuvo que la decisión del juez de primera instancia 1) desconoce la labor jurisdiccional del Tribunal Administrativo dentro de la acción de reparación directa con radicado No. 2015-00302-00, e implica que 2) no se tengan en cuenta las actuaciones surtidas dentro del aludido proceso.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 9 de julio de 2018, radicación No. 05001-23-31-000-2009-00327-01.

21. Con el fin de resolver el recurso, la Sala considera oportuno destacar que la decisión del Tribunal Administrativo tuvo en cuenta 3 informes de inteligencia militar y 1 de policía judicial. Así, el Tribunal de Antioquia, al desatar el recurso de apelación y revocar el fallo de primera instancia del proceso de reparación directa No. 2015-000302-01 analizó: 1) Los *informes de inteligencia militar* de a) 6 de febrero y b) 30 de abril de 2012 que daban cuenta de las reciprocidades entre los frentes 18, 5 y 58 de las FARC y la existencia de una red de apoyo al frente 58, conformada por personal civil, relacionando al señor Muñoz Mejía, como alias “*el Peludo*” o “*el político comunitario*”. c) El *informe de inteligencia militar* que contenía un organigrama de la Compañía Mixta Financiera Patricia Ocampo que hacía parte del frente 58 de las FARC, así como de la supuesta red de apoyo. 2) El *informe de policía judicial* de la Policía Nacional de 9 de julio de 2012 donde se refirieron entrevistas a desmovilizados y se indicó que la individualización de los sindicados se fundamentó en las labores de inteligencia del Ejército.

22. Con base en los anteriores informes, el tribunal determinó (se transcribe<sup>6</sup>):

*“Entonces, resulta que los informes de inteligencia y la Investigación de Campo realizada por personal de la Policía Nacional, en el que consta el señalamiento del señor Rafael Antonio Muñoz Mejía, como miembro de una red civil de apoyo al Frente 58 de las FARC, conllevaron a que la Fiscalía Veintinueve Especializada de Medellín, elevara solicitudes en la audiencia concentrada celebrada el 09 de septiembre de 2012, o que sirvió al Juez Quince Penal Municipal con Función de Control de Garantías, para legalizar su captura, avalar la imputación de cargos y la solicitud de imposición de la medida precautelativa de privación de la libertad del citado.*

*Lo anterior nos lleva a afirmar que, en la **fase de investigación** se contaba con elementos materiales que sirvieron de sustento para ordenar la captura del señor MUÑOZ MEJÍA, restringiéndole la libertad, sin que fuera forzoso o ineludible tener certeza de su responsabilidad, pues, para iniciar esa etapa del proceso penal solo se requiere de la **PROBABILIDAD** de la comisión del ilícito por parte de quien es cobijado con esa medida”.*

23. De lo expuesto, es claro que el operador judicial no se pronunció frente al valor probatorio del informe de policía judicial y de los informes de inteligencia producidos por las Fuerzas Militares, sino que, sin reparar en su naturaleza, estimó que los mismos eran elementos materiales suficientes para haber adoptado la decisión de restringir la libertad del señor Muñoz Mejía.

24. Explicado lo anterior para la Sala, el juez constitucional de primera instancia no desconoció la labor jurisdiccional del Tribunal Administrativo de Antioquia porque no validó ni descartó los argumentos para haber tenido en cuenta tales informes. Por el contrario, ante la ausencia absoluta de explicación del porque le atribuía valor probatorio a los mismos, precisó que esa decisión no correspondía al precedente judicial. En ese orden, para la Sala, dado que ese aspecto resulta discutible en la jurisprudencia del Consejo de Estado como lo puso de presente la primera instancia, se extraña que el juez natural sin efectuar un ejercicio argumentativo los haya tenido en cuenta.

---

<sup>6</sup> Folio 29 del expediente.

25. Tampoco es cierto que no se tengan en cuenta las actuaciones surtidas al interior del aludido proceso, porque la decisión de primera instancia únicamente se pronunció frente a la valoración de informes y a la falta de verificación de otros elementos probatorios tendientes a corroborar lo consignado en el informe de inteligencia. Luego, no se puede sostener que se desconocieron actuaciones surtidas al interior del proceso cuando el objeto de la tutela se contrajo a la revisión de la valoración probatoria.

26. Por lo expuesto, la Sala estima que el recurso de impugnación no está llamado a prosperar y, en esa medida, se confirmará la decisión de primera instancia.

#### **2.4. Conclusión**

27. Así las cosas, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que amparó los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia de los demandantes por las razones aquí expuestas.

### **3. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. CONFIRMAR** la Sentencia de 5 de marzo de 2020, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el proceso de tutela de la referencia, que accedió al amparo solicitado por las razones aquí expuestas.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** por el medio más expedito y eficaz a las partes (Artículo 16 Decreto 2591 de 1991), entregándoles copia íntegra del fallo.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta decisión, **REMITIR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO.** Por Secretaría General de esta Corporación, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

#### **NOTIFÍQUESE, CÓPIESE Y CÚMPLASE**

Fallo discutido y aprobado en sesión de Sala de la misma fecha.

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**