

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Quinta de Revisión

SENTENCIA T-009 DE 2026

Expediente: T-11.212.532

Asunto: Acción de tutela presentada por Luisa María Gallego y Sandra Liliana Gallego Uribe en contra de la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los Magistrados Miguel Polo Rosero y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y los artículos 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del 5 de mayo de 2025 dictada por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, actuando como juez de tutela en única instancia.

Síntesis de la decisión

La Corte estudió la acción de tutela interpuesta por Luisa María Gallego y Sandra Liliana Gallego Uribe en contra de la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral. Las actoras cuestionaron la sentencia que revocó la decisión de primera instancia, que había declarado la responsabilidad extracontractual de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por las lesiones sufridas por la menor de edad Luisa María Gallego, durante un enfrentamiento armado en Medellín.

Las actoras sostuvieron que la providencia cuestionada incurrió en tres defectos constitucionalmente relevantes: (i) un defecto fáctico, al valorar de manera inadecuada el acervo probatorio que daba cuenta de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que la menor Luisa María Gallego Uribe resultó lesionada durante

un operativo policial, omitiendo reconocer que la lesión se produjo con ocasión de una persecución legítima adelantada por la fuerza pública; (ii) una motivación insuficiente o aparente, al revocar el fallo de primera instancia con fundamento en un análisis de falla del servicio que no correspondía a la *ratio decidendi* original, introduciendo un argumento inexistente y carente de desarrollo argumentativo; y (iii) un desconocimiento del precedente, al apartarse injustificadamente de la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado, que ha reconocido la procedencia del régimen de responsabilidad objetiva del Estado, bajo los títulos de daño especial o riesgo excepcional, en los casos en que una actuación lícita de la fuerza pública causa un perjuicio anormal o desproporcionado a un particular.

La Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que ella no tenía relevancia constitucional, pues se trataba de argumentos ya debatidos en el proceso de reparación directa. En consecuencia, concluyó que no se demostró una afectación concreta a los derechos fundamentales que justificara la intervención del juez constitucional.

La Sala Quinta de Revisión formuló como problemas jurídicos determinar si: (i) la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto fáctico, al valorar de manera inadecuada e incompleta el acervo probatorio, al considerar que la lesión de la menor Luisa María Gallego Uribe se produjo exclusivamente por la conducta de un tercero, rompiendo indebidamente el nexo causal; (ii) se configuró un desconocimiento del precedente, al apartarse sin justificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la imputación objetiva de responsabilidad del Estado y de los estándares constitucionales de acceso a la justicia, igualdad, debido proceso y reparación integral; y, (iii) la sentencia adoleció de motivación, al no contener un desarrollo argumentativo suficiente que conectara los hechos, la valoración de la prueba y la norma aplicable conforme a los requisitos legales y jurisprudenciales.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre los defectos fáctico, de desconocimiento del precedente judicial y de decisión sin motivación, así como los fundamentos constitucionales y los principios estructurales de la responsabilidad extracontractual del Estado, incluyendo la responsabilidad patrimonial derivada de los daños causados a particulares durante enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y grupos delincuenciales.

Al analizar el caso concreto, la Sala concluyó que la acción de tutela era procedente. Si bien no se constató la configuración de un defecto fáctico en la acreditación del daño ni en la identificación del proyectil, sí se configuró un defecto fáctico en la falta de análisis integral del contexto de la persecución policial y de la exposición accidental de la víctima, lo que afectó la adecuada imputación de la responsabilidad estatal.

En cuanto al desconocimiento del precedente, la Sala determinó que la providencia cuestionada se apartó, sin una justificación suficiente, de la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado sobre la aplicación del régimen de responsabilidad objetiva, ya sea por daño especial o riesgo excepcional, en casos donde terceros ajenos resultan lesionados durante operativos policiales. Tal omisión desconoció el deber de

coherencia judicial y el principio de igualdad en la aplicación del derecho, configurando así este defecto.

Respecto a la falta de motivación o motivación aparente, la Sala concluyó que no se configuró dicho defecto, dado que la sentencia impugnada, aunque breve, expuso los fundamentos jurídicos y probatorios que sustentaron la revocatoria del fallo de primera instancia. La discrepancia de la parte actora frente al criterio judicial adoptado no equivale a una ausencia de motivación, por lo cual no se configura este defecto.

Por lo anterior, la Sala revocó la sentencia del 5 de mayo de 2025, que había declarado improcedente la acción de tutela y, en su lugar, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia y a la reparación integral de las actoras. Asimismo, dejó sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, al que ordenó dictar, en un plazo de 30 días, una sentencia de reemplazo en la que tuviera en cuenta las consideraciones de esta providencia.

I. ANTECEDENTES

Hechos que dieron origen al proceso contencioso administrativo

1. El 21 de enero de 2015, aproximadamente a las 8:00 p.m., la menor Luisa María Gallego Uribe se encontraba en el barrio Campo Valdés de la ciudad de Medellín, cuando se produjo un intercambio de disparos entre oficiales activos de la Policía Nacional y un grupo delincuencia que había hurtado o intentado hurtar un vehículo automotor.
2. Como consecuencia del enfrentamiento armado, la menor de 12 años de edad recibió un impacto de bala en el muslo de la pierna izquierda. Posteriormente, el 2 de marzo de 2015, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses dictaminó que la menor acudió por sus propios medios, presentaba cojera y apoyo parcial en su extremidad inferior izquierda. En dicho dictamen se señaló que tenía derecho a una incapacidad médica provisional de 65 días.
3. El 21 de mayo de 2015, la menor lesionada fue valorada nuevamente para la elaboración del informe pericial de clínica forense. En dicha valoración se constató la persistencia de una *cojera franca*, la necesidad de apoyo en la extremidad inferior izquierda, dolor al realizar la semiflexión de la pierna y la presencia de una cicatriz irregular, entre otras secuelas. Así mismo, se determinó una incapacidad médico-legal definitiva de sesenta y cinco (65) días y, como secuelas de carácter médico-legal, se diagnosticó: *i)* deformidad física permanente que afecta el cuerpo, calificada como ostensible y deformante; *ii)* perturbación funcional permanente del órgano de la locomoción, y *iii)* perturbación funcional transitoria de la extremidad inferior izquierda.

4. La menor no tuvo participación alguna en el referido intercambio de disparos, dado que no existió ataque dirigido en su contra ni contra sus bienes, ni se encontraba vinculada a actividad ilegal alguna que pudiera motivar un atentado en su perjuicio. Por el contrario, se trató de una transeúnte que, de manera fortuita, resultó atrapada en medio de los disparos efectuados por los agentes oficiales.

5. La demanda de reparación directa. El 17 de febrero de 2017, Sandra Liliana Gallego Uribe, en nombre propio y en representación de su hija menor de edad para la época de los hechos, Luisa María Gallego Uribe, junto con Gloria Estefhany Gallego, actuando en nombre propio, presentaron demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. El propósito de la acción fue obtener la declaración de responsabilidad administrativa y patrimonial por las graves lesiones sufridas por la menor Luisa María Gallego Uribe, en los hechos previamente descritos. En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare que la entidad demandada NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL es patrimonial y administrativamente responsable de las graves lesiones sufridas por la menor LUISA MARÍA GALLEGO URIBE, en hechos ocurridos el 21 de enero de 2015, en el municipio de Medellín (Antioquia).

2. Como consecuencia de la declaración de responsabilidad anterior, respetuosamente solicito se repare integralmente a mis representados, pagando las siguientes sumas de dinero:

2.1. A título de compensación los perjuicios inmateriales en su modalidad de perjuicios morales, los salarios mínimos legales mensuales que abajo se indican (por el valor vigente a la fecha de ejecutoria de la providencia que ponga fin al proceso), junto con los intereses legales que se causen:

NOMBRE	RELACIÓN	CANTIDAD S.M.L.M.V.	VALOR ACTUAL
Luisa María Gallego Uribe	Víctima directa	60	\$44'263.020
Sandra Liliana Gallego Uribe	Madre	60	\$44'263.020
Gloria Estefhany Gallego	Hermana	30	\$22'131.510
	Totales	150	\$110'657.550

2.2. A título de perjuicios inmateriales como daño a la salud, los salarios mínimos legales mensuales que abajo se indican (por el valor vigente a la fecha de ejecutoria de la providencia que ponga fin al proceso), junto con los intereses legales que se causen:

NOMBRE	RELACIÓN	CANTIDAD S.M.L.M.V.	VALOR ACTUAL
Luisa María Gallego Uribe	Víctima directa	60	\$44'263.020
	Totales	60	\$44'263.020

2.3. A título de perjuicios materiales, en su modalidad de lucro cesante futuro, las siguientes sumas de dinero, teniendo en cuenta que si bien mi representada, LUISA MARÍA GALLEGO URIBE para el momento de la ocurrencia del daño antijurídico era menor, se espera que alcance su mayoría de edad el 06 de julio de 2020, momento en el cual empezará su etapa productiva, pudiéndose emplear en alguna actividad u oficio donde devengue cuando menos el salario mínimo legal mensual vigente de la época. (...)”.

6. La sentencia de primera instancia. El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín,¹ mediante sentencia del 18 de junio de 2020, declaró administrativamente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, de los perjuicios causados a las demandantes con ocasión de las lesiones personales sufridas por la menor Luisa María Gallego Uribe. Como consecuencia de lo anterior, condenó a la entidad demandada al pago de perjuicios morales y de daño a la salud.

7. Como sustento de lo anterior, la sentencia explicó que la lesión de la menor Luisa María Gallego Uribe se produjo justo en el momento en que se originó un cruce de disparos entre los miembros de la Policía Nacional y los individuos que los atacaban con armas de fuego, por lo tanto, era posible concluir con alto grado de certeza que su lesión fue ocasionada por uno de los disparos hechos en el enfrentamiento. Lo anterior, a su juicio, constituyó un daño antijurídico cuyo origen era el rompimiento de las cargas públicas que surge a partir de una actuación administrativa legítima que, para el presente caso, se presume exenta de falla en tanto no se demostró la misma, pero que, frente a la lesión de un bien jurídicamente tutelado como es la integridad personal, debe ser reparado.

8. En consecuencia, la sentencia estimó que, ante el rompimiento de las cargas públicas que resultaba atribuible a la Policía Nacional, debía declararse a dicha entidad pública como responsable por el daño antijurídico reclamado por las demandantes.

9. La apelación de la sentencia. La apoderada judicial de la Policía Nacional apeló la sentencia, al considerar que no se demostró la relación de causalidad entre la actuación policial y las lesiones sufridas por la menor Luisa María Gallego Uribe. Señaló que, según la prueba balística, el proyectil correspondía a un arma calibre 38, tipo revólver, no asignada como dotación oficial, y que el disparo provino de uno de los delincuentes involucrados en el enfrentamiento. Sostuvo que los agentes actuaron dentro de la legalidad y en cumplimiento de sus funciones, por lo que no se configuraba falla del servicio ni daño especial imputable al Estado. En su criterio, el riesgo fue generado exclusivamente por terceros, lo que excluye la responsabilidad estatal. Por ello, solicitó que se revocara la sentencia y, en su lugar, se negaran las súplicas de la demanda.

10. La sentencia de segunda instancia. El 13 de septiembre de 2024, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia revocó la sentencia del 18 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín y, en su lugar, negó las pretensiones.

11. En primer lugar, precisó que el daño se acreditó a partir de la historia clínica, los informes periciales de clínica forense y el proceso penal, los cuales daban cuenta de la lesión sufrida por la menor Luisa María Gallego al recibir un impacto de proyectil en el muslo izquierdo, el 21 de enero de 2015.

¹ Proceso de reparación directa No. 05001-33-33-008-2017-00077-00/01.

12. En segundo lugar, indicó que a las 8 p.m. de esa misma fecha, en la carrera 50B del barrio Campo Valdés del municipio de Medellín, se presentó un intercambio de disparos entre agentes de la Policía Nacional y los ocupantes de un vehículo que había sido reportado como hurtado. En esos hechos resultó herida la menor, y posteriormente fue capturado uno de los ocupantes del vehículo, el señor Carlos David Casas Vásquez.

13. En tercer lugar, el tribunal señaló que se encontraba probado que uno de los uniformados accionó su arma de dotación oficial en respuesta a los disparos provenientes del vehículo hurtado.

14. A su vez, resaltó que las declaraciones rendidas en el proceso penal y los informes policiales daban cuenta de que los ocupantes del vehículo también accionaron sus armas de fuego, circunstancia que fue corroborada por el orificio en el parabrisas trasero de la camioneta que mostraba disparos desde el interior. De igual manera, el dictamen balístico estableció que el proyectil extraído de la pierna de la menor correspondía a un calibre 38, comúnmente utilizado en revólveres de marcas Llama, Ruby Extra y Antonio Rossi, distinto a las armas de dotación oficial (pistolas Sig Sauer calibre 9 mm).

15. Con fundamento en lo anterior, concluyó que la munición que causó la lesión provenía de un arma accionada por los ocupantes de la camioneta, diferente de las de dotación oficial que portaban los agentes de policía, las cuales eran marca Sig Sauer, calibre 9 mm. En consecuencia, advirtió que no se advertía una falla del servicio por parte de la entidad accionada, por un uso indebido de las armas, al no acreditarse que la herida de al menor Luisa María Gallego Uribe haya sido ocasionada por un proyectil proveniente de un arma de dotación oficial o de alguno de los miembros de dicha entidad, ni mucho menos que hubiesen omitido algún deber de protección para evitar el daño, lo que impedía establecer un uso inadecuado del armamento por parte de los agentes de policía, como causa eficiente del daño.

16. Por último, sostuvo que tampoco era posible imputar la responsabilidad bajo el título de daño especial, al encontrarse probado que el disparo causante de la lesión no provino de un arma de fuego accionada por un miembro de la fuerza pública en el ejercicio de una actividad legítima. Por ello, consideró demostrado el hecho exclusivo y determinante de un tercero, circunstancia que rompía la imputación y exoneraba de responsabilidad a la entidad demandada.

El proceso de tutela

17. **La demanda de tutela.** El 13 de marzo de 2025, Luisa María y Sandra Liliana Gallego Uribe, por intermedio de apoderado judicial, interpusieron acción de tutela contra la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia. A su juicio, la providencia cuestionada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral.

18. La demanda de tutela sostiene que el tribunal incurrió en varios defectos que tornan procedente la intervención del juez constitucional: (i) un defecto fáctico, al valorar de manera inadecuada el caudal probatorio que daba cuenta de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la menor Luisa María Gallego Uribe resultó lesionada durante un operativo policial, omitiendo reconocer que la lesión se produjo con ocasión de una persecución legítima adelantada por la fuerza pública; (ii) un desconocimiento del precedente, al apartarse de manera injustificada de la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, que ha reconocido la procedencia del régimen de responsabilidad objetiva del Estado, bajo los títulos de daño especial o riesgo excepcional, en los eventos en que una actuación lícita de la fuerza pública causa un perjuicio anormal o desproporcionado a un particular; y, (iii) una motivación insuficiente o aparente, al revocar el fallo de primera instancia con fundamento en un análisis de falla del servicio que no correspondía a la *ratio decidendi* original, introduciendo un argumento inexistente y carente de desarrollo argumentativo.

19. En cuanto a los requisitos de procedibilidad, se sostiene que la tutela resulta procedente por cuanto no existían recursos ordinarios o extraordinarios idóneos para controvertir la providencia cuestionada, al no concurrir causales de revisión ni superarse la cuantía mínima para acceder al recurso de unificación de jurisprudencia. De igual modo, la acción fue presentada en término razonable, conforme a las reglas de notificación previstas en el artículo 205 del CPACA.

20. En consecuencia, se solicita el amparo de los derechos fundamentales y que, en sede de tutela, se deje sin efectos la sentencia cuestionada, con la consecuente expedición de una providencia sustitutiva, que restablezca el reconocimiento de la responsabilidad del Estado bajo el título de “*daño especial*”, garantizando así la reparación integral de los perjuicios ocasionados a la menor y a su núcleo familiar.

21. ***La admisión de la demanda de tutela.*** Mediante auto del 25 de marzo de 2025, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la demanda de tutela. En la misma providencia, se ordenó la notificación a la accionada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se vinculó al Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín, a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, a los intervinientes en el proceso de reparación directa radicado núm. 05001-33-33-008-2017-00077-00/01, así como a la señora Gloria Estefhany Gallego en calidad de tercera con interés. Asimismo, dispuso comisionar al Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín para la notificación de esta última, ordenar el envío en calidad de préstamo del expediente de reparación directa, reconocer personería al abogado Emmanuel Arias Franco, suspender los términos procesales hasta tanto reingresara el expediente al despacho y tener como pruebas las allegadas con la solicitud de amparo.²

22. ***Las contestaciones de la entidad accionada y de los terceros con interés.*** El 27 de marzo de 2025, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín se pronunció dentro de la acción de tutela de la referencia, en atención a la

² Expediente digital, archivo “8Autoqueadmite_220250161600ADMITEVF(.pdf) NroActua 5(.pdf) NroActua 5- ”.

vinculación ordenada por el Consejo de Estado. En dicho pronunciamiento, el despacho indicó que frente a los hechos relatados por la parte accionante no se advertía acción u omisión atribuible a esa autoridad que comprometiera los derechos fundamentales invocados. De igual manera, señaló que, en su condición de juez de primera instancia, se encontraba sujeto a las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Antioquia en sede de apelación, y que la providencia cuestionada había sido proferida por dicho superior funcional en ejercicio de su competencia. En consecuencia, manifestó que no se configuraba vulneración alguna atribuible a ese Juzgado y que, por tanto, se atendería a lo que en derecho resolviera el Consejo de Estado en el marco de la acción de tutela.³

23. El 28 de marzo de 2025, la Magistrada Susana Nelly Acosta Prada, del Tribunal Administrativo de Antioquia, informó que, mediante providencia del 13 de septiembre de 2024, se revocó la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín, dentro del proceso de reparación directa radicado núm. 05001-33-33-008-2017-00077-01, al no acreditarse una falla del servicio atribuible a la Policía Nacional. En dicha sentencia se determinó que la herida sufrida por Luisa María Gallego Uribe fue causada con un proyectil calibre 38, distinto al de las armas de dotación oficial de los agentes. En consecuencia, sostuvo que la decisión cuestionada se ajusta a derecho y que no se configuró vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados, ni se cumplieron los presupuestos de subsidiariedad y relevancia constitucional exigidos para la procedencia del amparo.⁴

24. El 28 de marzo de 2025, el abogado Emmanuel Arias Franco, en calidad de apoderado judicial de la señora Gloria Estefhany Gallego, manifestó expresamente su coadyuvancia a la acción de tutela de la referencia. Para tal efecto allegó el respectivo poder especial otorgado mediante mensaje de datos, conforme con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022.⁵

25. El 31 de marzo de 2025, la Secretaría General de la Policía Nacional, a través del Grupo de Asuntos Legales, rindió informe dentro del trámite de la presente acción de tutela. Señaló que no se había configurado la vulneración de los derechos fundamentales invocados, por cuanto el acceso a la administración de justicia, la igualdad procesal y el debido proceso fueron garantizados en el curso del proceso de reparación directa, conforme a la jurisprudencia constitucional. Agregó que no procedía la reparación integral, al no acreditarse el nexo causal entre la lesión sufrida por la menor Luisa María Gallego Uribe y la actuación de la Policía Nacional, pues el proyectil que la impactó correspondía a un arma distinta de las de dotación oficial, configurándose un hecho exclusivo y determinante de un tercero. Finalmente, adujo la improcedencia de la tutela contra providencias judiciales, en atención al

³ Expediente digital, archivo “14_MemorialWeb_Pronunciamiento-EnlaceExpediente(.pdf) NroActua 12-ExpedienteDigital”.

⁴ Expediente digital, archivo “18RECIBEMEMORIAL_Memorial_RESPUESTATUTELA20250(.pdf) NroActua 13(.pdf) NroActua 13-ExpedienteDigital(Contestación demanda)-3”.

⁵ Expediente digital, archivo “13RECIBEMEMORIAL_COADYUVANCIAAYPODERpd(.pdf) NroActua 11(.pdf) NroActua 11-ExpedienteDigital(Contestación demanda)-3”.

incumplimiento del requisito de inmediatez y a la inexistencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual solicitó negar el amparo.⁶

26. La sentencia de tutela.⁷ Mediante sentencia del 5 de mayo de 2025, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, al concluir que el asunto no satisfacía el requisito de relevancia constitucional y que la acción de tutela no podía ser el escenario de una tercera instancia.

27. La Subsección recordó que la procedencia de la tutela contra providencias judiciales exige la verificación de requisitos generales, entre ellos, la relevancia constitucional, la inmediatez y la subsidiariedad. Aunque el apoderado de la Policía Nacional alegó la falta de inmediatez, el juez de tutela estableció que el amparo fue interpuesto dentro del término razonable de seis meses, previsto por la jurisprudencia.

28. En relación con el requisito de relevancia constitucional, la Subsección consideró que lo dicho sobre los defectos fáctico, falta de motivación y desconocimiento del precedente se reducían a manifestar inconformidad con la valoración probatoria y la motivación del Tribunal Administrativo de Antioquia, sin demostrar una afectación grave y directa de derechos fundamentales.

29. Precisó, además, que los cuestionamientos planteados en la solicitud de amparo reproducían los mismos argumentos que ya habían sido debatidos y resueltos en el proceso de reparación directa, de manera que la tutela era utilizada como una instancia adicional para reabrir un debate judicial agotado en sede contenciosa.

30. Actuaciones en sede de revisión. Remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, mediante Auto del 29 de julio de 2025, notificado el 13 de agosto de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete lo seleccionó y se repartió por sorteo a la Sala Quinta de Revisión, presidida por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar, para que lo tramitara y decidiera.⁸ La escogencia se fundó en el criterio objetivo de necesidad de pronunciarse sobre determinada línea jurisprudencial y el criterio complementario de tutela contra providencia judicial, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

31. La Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de única instancia proferido dentro del trámite de la

⁶ Expediente digital, archivo “20RECIBEMEMORIAL_GS2025009198SEGENpdf(.pdf) NroActua 14(.pdf) NroActua 14-”.

⁷ Expediente digital, archivo 27Sentencia_3620250161600pdf(.pdf) NroActua 20(.pdf) NroActua 20-ExpedienteDigital(Sentencia 1ra)-6.

⁸ Integrada por la Magistrada Natalia Ángel Cabo y el Magistrado Miguel Polo Rosero.

referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, así como los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991 y en virtud del Auto del 29 de julio de 2024, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete de esta corporación, que decidió seleccionar este expediente para su revisión.

Análisis de la procedencia de la acción de tutela

32. *Requisitos generales de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.* Cuando la vulneración de derechos fundamentales proviene de una decisión judicial, la jurisprudencia pacífica de esta Corte ha reiterado que la acción de tutela solo procede de manera excepcional. Esta restricción responde a la necesidad de garantizar los principios de independencia y autonomía judicial, fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro. Asimismo, busca proteger el principio de cosa juzgada, que otorga estabilidad a las decisiones judiciales y garantiza la seguridad jurídica. No obstante, las providencias judiciales pueden ser controvertidas mediante acción de tutela siempre que se cumplan estrictamente los requisitos generales de procedencia. En caso de acreditarse dichos requisitos, el juez constitucional podrá analizar de fondo si la providencia censurada vulnera derechos fundamentales.⁹

33. Esta Corte ha identificado los siguientes requisitos generales de procedencia para la tutela contra providencias judiciales:¹⁰ (i) *legitimidad por activa y por pasiva*: la acción de tutela debe ser presentada por quien haya visto transgredidos o amenazados sus derechos fundamentales, contra el sujeto (público o privado) responsable de esa transgresión y que esté en capacidad de corregir la situación; (ii) *relevancia constitucional*: el juez de tutela solo puede resolver controversias de índole constitucional con el objeto de procurar la materialización de derechos fundamentales, de manera que no puede inmiscuirse en controversias meramente legales;¹¹ (iii) *subsidiariedad*: el actor debe haber agotado todos los medios de defensa judicial, tanto ordinarios como extraordinarios, a menos que la acción de tutela se presente como un mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable;¹² (iv) *inmediatez*: la protección *iusfundamental* debe buscarse dentro de un plazo razonable; (v) *irregularidad procesal decisiva*: si se discute una irregularidad procesal, esta debe ser determinante en la vulneración de los derechos fundamentales;¹³ (vi) *identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho*: el actor debe enunciar de manera clara y concreta los hechos que considera vulneradores de sus derechos; en la medida de lo posible, tales circunstancias debieron alegarse durante el trámite del proceso judicial ordinario;¹⁴ (vii) *no atacar sentencias de tutela*, en tanto las controversias sobre derechos fundamentales no pueden extenderse en el tiempo; (viii) *exclusión de decisiones de control abstracto*

⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-949 de 2003, SU-490 de 2016, SU-396 de 2017 y SU-355 de 2017.

¹⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-129 de 2021 y SU-020 de 2020.

¹¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-114 de 2002 y T-136 de 2005.

¹² Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, SU-946 de 2014, SU-537 de 2017, entre otras.

¹³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-537 de 2017.

¹⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005 y SU-335 de 2017.

*de constitucionalidad y de decisiones del Consejo de Estado sobre nulidad por inconstitucionalidad,*¹⁵ dado que la acción de inconstitucionalidad y la de nulidad por inconstitucionalidad son funciones directamente asignadas por la Constitución a órganos específicos, la acción de tutela no puede ser utilizada contra estas decisiones, las cuales son definitivas en materia constitucional; y, *(ix) exclusión de las sentencias interpretativas proferidas por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la JEP*, siempre que provengan de una petición específica de algún órgano de dicha Jurisdicción y tengan un carácter general, impersonal y abstracto.¹⁶

34. La legitimación en la causa por activa y por pasiva. En el expediente objeto de revisión se encuentra debidamente acreditada la legitimación por activa de Luisa María y Sandra Liliana Gallego Uribe, quienes interpusieron la acción de tutela a través de apoderado judicial y fueron directamente afectadas por la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se revocó la decisión del 18 de junio de 2020 dictada por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda de reparación directa.

35. Ahora bien, es necesario precisar que Gloria Estefhany Gallego Uribe no actuó como accionante inicial, sino que fue vinculada al trámite de primera instancia en calidad de tercera con interés. Posteriormente, según consta en el expediente, el 28 de marzo de 2025 su apoderado manifestó expresamente la coadyuvancia frente a la acción de tutela y allegó el respectivo poder especial, con lo cual quedó habilitada para respaldar las pretensiones formuladas en la solicitud de amparo. Estas actuaciones procesales permiten concluir que su intervención se incorporó de manera válida al trámite y que, por tanto, se encuentra satisfecha la legitimación por activa respecto de las tres accionantes.

36. También está acreditada la legitimación por pasiva del mencionado tribunal administrativo, pues fue esa autoridad la que dictó la sentencia objeto de la acción de tutela.

37. La Sala mantendrá la vinculación del Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín en calidad de tercero con interés en el proceso, por haber sido la autoridad judicial que profirió la decisión de primera instancia dentro del medio de control de reparación directa con radicado núm. 05001-33-33-008-2017-00077-00/01. En tal condición, resulta pertinente su intervención, pues una eventual orden en sede de tutela tendría incidencia directa en la providencia que dictó.

38. De igual manera, la Sala conservará la vinculación de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional como terceros con interés en el proceso. Ello obedece a que en el proceso de reparación directa se debatió su eventual responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la menor Luisa María Gallego Uribe. Por consiguiente, cualquier decisión que se adopte en sede constitucional podría generar

¹⁵ La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-355 de 2020, precisó que la acción de tutela es improcedente por regla general para controvertir las sentencias proferidas por el Consejo de Estado en ejercicio del control de nulidad por inconstitucionalidad, salvo cuando el fallo dictado por esa Corporación *(i)* desconoce la cosa juzgada constitucional; o, *(ii)* su interpretación genera un bloqueo institucional inconstitucional.

¹⁶ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia SU-388 de 2023.

efectos directos frente a dichas entidades, en cuanto parte demandada dentro del proceso ordinario.

39. Subsidiariedad. La Sala pone de presente que el requisito de subsidiariedad se cumple en el presente caso, dado que la acción de tutela fue interpuesta en contra de una sentencia de segunda instancia, respecto de la cual no existe otro recurso judicial disponible. En particular, no resulta procedente el recurso extraordinario de revisión, por cuanto los asuntos debatidos en la presente acción de tutela no encuadran dentro de las causales taxativamente previstas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, se justifica la procedencia de la tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las accionantes, en la medida en que, ante la ausencia de otros medios de defensa judicial eficaces, esta acción adquiere un carácter excepcional para salvaguardar los derechos comprometidos, de acuerdo con la situación planteada por las actoras.

40. Inmediatez. La Sala observa que la sentencia proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia fue notificada el 13 de septiembre de 2024 y quedó ejecutoriada el día 20 de los mismos mes y año, según consta en el expediente digital. La acción de tutela fue presentada el 13 de marzo de 2025, es decir, transcurrieron casi 6 meses entre la ejecutoria de la providencia cuestionada y la interposición del amparo constitucional.

41. El mencionado intervalo resulta razonable, especialmente si se tiene en cuenta que (i) la tutela se dirige contra una providencia judicial que resuelve un litigio de reparación directa, materia que involucra la protección de derechos fundamentales de una víctima menor de edad al momento de la ocurrencia del hecho dañoso; y, (ii) no se avizora un comportamiento dilatorio por parte de las accionantes.

42. En consecuencia, la Sala concluye que dicho requisito se encuentra satisfecho, por cuanto la solicitud de amparo fue formulada dentro de un lapso razonable contado desde la ejecutoria de la providencia cuestionada.

43. La irregularidad procesal alegada en una acción de tutela debe ser sustancial y determinante en la decisión censurada, de tal manera que su impacto afecte de manera directa los derechos fundamentales invocados. No basta con señalar una supuesta irregularidad si esta no tiene una incidencia real en la resolución del caso. En el asunto bajo examen, las demandantes no han argumentado la existencia de una irregularidad procesal que haya alterado el curso del proceso de reparación directa de manera determinante. Por el contrario, su inconformidad radica en la interpretación efectuada en la sentencia, que dio por demostrado, sin estarlo, el hecho exclusivo y determinante de un tercero como causa del daño. Así, el debate trasciende a la definición misma de garantías constitucionales fundamentales vinculadas con el daño antijurídico sufrido por la menor -para la época del hecho dañoso- Luisa María Gallego Uribe durante un operativo policial llevado a cabo el 21 de enero de 2015 en la ciudad de Medellín.

44. La identificación razonable de los hechos vulneradores de los derechos fundamentales. La Sala considera que, en el asunto de la referencia, se encuentra satisfecho el requisito de identificación razonable de los hechos que se señalan como

vulneradores de derechos fundamentales. En efecto, la acción de tutela expone de manera clara y razonable los supuestos fácticos que sustentan la alegada afectación. En particular, las actoras describen las razones por las cuales estiman que la providencia cuestionada desconoció el acceso a la administración de justicia, la igualdad, el debido proceso y la reparación integral, al negar la responsabilidad del Estado bajo el régimen de daño especial, apartarse del precedente jurisprudencial y valorar inadecuadamente el acervo probatorio, dando por demostrado, sin estarlo, el hecho exclusivo y determinante de un tercero, cuando la menor Luisa María Gallego Uribe resultó herida por un proyectil de arma de fuego en el marco de un operativo policial. Debe destacarse que la vulneración de los derechos habría ocurrido en la sentencia de segunda instancia, por lo que las actoras no tuvieron la posibilidad de alegar la vulneración de sus derechos dentro del proceso contencioso administrativo.

45. *Naturaleza de la providencia cuestionada.* Esta acción de tutela no cuestiona una orden impartida en un fallo de tutela, proferido por una autoridad de la jurisdicción constitucional, como tampoco controvierte una sentencia de constitucionalidad dictada por esta Corte. Asimismo, no se ataca una decisión del Consejo de Estado que hubiese resuelto una demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, o con efectos *erga omnes*, ni mucho menos, controvierte una sentencia interpretativa proferida por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de la JEP.

46. *La relevancia constitucional.* De acuerdo con lo establecido por esta Corte, a partir de la Sentencia SU-590 de 2005, reiterada en varias decisiones y, de manera reciente, en la Sentencia SU-020 de 2020, el requisito de la relevancia constitucional tiene tres finalidades: “(i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de la acción de tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.”¹⁷ En efecto, esta Corte ha enfatizado que “la tutela contra providencias judiciales implica un juicio de validez y no un juicio de corrección del fallo cuestionado, circunstancia que excluye su formulación para la discusión de asuntos de interpretación que dieron origen a la controversia judicial.”¹⁸

47. A partir de consideraciones semejantes, en la Sentencia SU-573 de 2019, esta Corte estableció tres elementos para determinar si una acción de tutela cumple con el requisito de relevancia constitucional, a saber.¹⁹

48. En primer lugar, el debate debe versar sobre asuntos constitucionales y no meramente legales y/o económicos, ya que tales controversias deben resolverse a través de los mecanismos ordinarios establecidos por el legislador. Sobre este punto, se ha señalado que “le está prohibido al juez de tutela inmiscuirse en materias de

¹⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-128 de 2021.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-215 de 2022.

¹⁹ Sumado a esos tres elementos, desde la Sentencia SU-128 de 2021, reiterada por las Sentencias SU-103 de 2022, SU-134 de 2022, SU-215 de 2022 y SU-017 de 2024, se precisó otro supuesto que debe acreditarse.

*carácter netamente legal o reglamentario que han de ser definidos por las jurisdicciones correspondientes.*²⁰

49. En segundo lugar, esta Corporación ha precisado que el debate planteado en la tutela debe involucrar el contenido, alcance y goce de un derecho fundamental. No basta con alegar la afectación de un derecho fundamental de manera general, sino que se deben presentar argumentos razonables que muestren que la decisión judicial cuestionada transgredió un derecho fundamental en su definición y características.²¹ Dado que la acción de tutela tiene como finalidad la protección de estos derechos, es necesario que la inconformidad con una providencia judicial esté relacionada con la aplicación y desarrollo de la Constitución y los derechos que ella reconoce.²² Esto implica demostrar una afectación con una relevancia constitucional, clara, marcada e indiscutible.

50. En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la acción de tutela en contra de providencias judiciales no puede ser utilizada como una tercera instancia para reabrir debates que ya fueron objeto de pronunciamiento por los jueces naturales del asunto. En este sentido, el problema planteado en la tutela debe demostrar que la decisión judicial impugnada constituye una actuación ostensiblemente arbitraria e ilegítima por parte de la autoridad judicial, vulnerando las garantías fundamentales del debido proceso.²³

51. En el caso concreto, la acción de tutela satisface el requisito de relevancia constitucional. Esto es así por cuanto se cumplen los tres criterios que, conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corte, permiten constatar la relevancia constitucional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. En particular, *(i)* no versa sobre asuntos estrictamente legales o económicos, *(ii)* persigue la protección de facetas constitucionales del debido proceso, del acceso a la administración de justicia, de la igualdad y de la reparación integral, y *(iii)* no busca reabrir debates concluidos en el proceso ordinario.

52. Frente a lo primero, la Sala advierte que la discusión no se limita a la simple determinación de aspectos legales de un derecho. En cambio, en el presente asunto, la discusión se centra en la posible vulneración de derechos fundamentales invocados por las actoras, al haberse negado la responsabilidad extracontractual del Estado bajo el régimen de daño especial, con fundamento en la indebida valoración del acervo probatorio. En particular, cuestionan que la providencia impugnada haya dado por demostrado, sin soporte suficiente, el hecho exclusivo y determinante de un tercero como causa del daño sufrido por la menor Luisa María Gallego Uribe durante un operativo policial en Medellín, el 21 de enero de 2015.

53. En cuanto a lo segundo, la acción de tutela involucra debates jurídicos que giran en torno al contenido, alcance y goce de un derecho fundamental. En efecto, la solicitud de amparo concierne, al menos, a tres dimensiones constitucionales: *(i)* el derecho al debido proceso, en su faceta de valoración razonable e imparcial de la

²⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-136 de 2015.

²¹ Cfr., Corte Constitucional, sentencias SU-386 de 2023 y SU-017 de 2024.

²² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-128 de 2021.

²³ Ibidem.

prueba; (ii) el derecho de acceso a la administración de justicia, que se concreta en la garantía de obtener una decisión judicial fundada en derecho y respetuosa del precedente vinculante; y (iii) el derecho a la igualdad, en tanto el fallo cuestionado habría introducido un trato divergente frente a precedentes en casos análogos de responsabilidad estatal por daño especial. Para las actoras, la autoridad judicial accionada desconoció que el debido proceso no se limita a la observancia formal del trámite, sino que implica la obligación de examinar de manera integral el acervo probatorio, y que el acceso a la justicia se concreta no solo en acudir al juez, sino en obtener una decisión que resuelva sustancialmente el problema jurídico conforme a parámetros constitucionales.

54. Lo anterior, a juicio de esta Sala, plantea una controversia con evidente relevancia constitucional, en tanto *prima facie* muestra una afectación directa, sustancial y no meramente eventual a derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad y el acceso a la justicia, pilares del Estado Social y Democrático de Derecho.

55. Finalmente, respecto de lo tercero, la Sala encuentra que la acción de tutela no tiene por objeto reabrir debates finalizados en el proceso de reparación directa, ni habilitar una tercera instancia. Por el contrario, lo que se cuestiona es un posible error determinante en la valoración probatoria y en la aplicación del precedente jurisprudencial en materia de responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado. En concreto, las actoras sostienen que la conclusión del Tribunal, según la cual el daño sufrido por la menor obedeció de manera exclusiva al accionar de un tercero, resulta irrazonable, carente de respaldo fáctico y jurídico, y contraria a las reglas de la sana crítica.

56. Lo anterior permite dar por cumplido el requisito de relevancia constitucional en el presente asunto. Ciertamente, la acción de tutela plantea la necesidad de examinar, desde una perspectiva constitucional, cuál es el estándar probatorio y jurisprudencial aplicable para imputar responsabilidad extracontractual al Estado bajo el régimen de daño especial, en casos donde los ciudadanos resultan lesionados en el marco de operativos policiales. Así, lo verdaderamente relevante consiste en determinar si la decisión judicial impugnada garantizó o no la efectividad de derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia, la igualdad y la reparación integral de las víctimas.

Objeto de la decisión, problemas jurídicos y metodología

57. **Objeto de la decisión.** Las actoras sostienen que la sentencia objeto de la presente acción de tutela incurrió en los defectos fáctico, desconocimiento del precedente judicial y de decisión sin motivación, porque: (i) valoró de manera inadecuada el acervo probatorio que daba cuenta de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que la menor Luisa María Gallego Uribe resultó lesionada durante un operativo policial, omitiendo reconocer que la lesión se produjo con ocasión de una persecución legítima adelantada por la fuerza pública; (ii) se apartó injustificadamente de la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado que ha reconocido la procedencia del régimen de responsabilidad objetiva del Estado, bajo

los títulos de daño especial o riesgo excepcional, en los casos en que una actuación lícita de la fuerza pública causa un perjuicio anormal o desproporcionado a un particular; y, (iii) revocó el fallo de primera instancia con fundamento en un análisis de falla del servicio que no correspondía a la *ratio decidendi* original, introduciendo un argumento inexistente y carente de desarrollo argumentativo.

58. *Problemas jurídicos a resolver.* Corresponde a la Sala determinar si:

59. ¿La providencia cuestionada incurrió en un defecto fáctico al omitir la valoración integral del contexto en que ocurrió la lesión, en particular las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la persecución policial y, por esa razón, dejó de apreciar elementos relevantes para determinar adecuadamente el régimen de imputación aplicable?

60. ¿La decisión judicial incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, al apartarse injustificadamente de la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado que reconoce la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado -bajo los títulos de imputación de daño especial o riesgo excepcional- cuando, con ocasión de una actividad legítima de la fuerza pública, se ocasionan perjuicios que exceden las cargas ordinarias que deben soportar los ciudadanos?

61. ¿La sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto por falta de motivación, al no cumplir con los estándares legales y jurisprudenciales que exigen una exposición clara, suficiente y coherente de las razones que sustentan la decisión judicial?

62. *Metodología.* Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, se referirá a los defectos fáctico, por desconocimiento del precedente judicial y por falta de motivación, en el marco de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. En segundo lugar, examinará los fundamentos constitucionales y elementos estructurales de la responsabilidad extracontractual del Estado. En tercer lugar, revisará la línea jurisprudencial relativa a responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados a particulares durante enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y grupos delincuenciales. Finalmente, abordará el estudio del caso concreto, a partir de los elementos de convicción que obran en el expediente y de las alegaciones de los sujetos procesales.

Breve caracterización de los defectos fáctico, desconocimiento del precedente judicial y decisión sin motivación. Reiteración de jurisprudencia

63. *Defecto fáctico.* Este defecto puede presentarse de dos formas: una positiva y una negativa. La primera tiene lugar cuando se decide una controversia, a partir de argumentos irrazonables, que hacen que la valoración probatoria pueda ser por completo deficiente. La segunda se refiere a omisiones del juzgador en la etapa probatoria. Puede presentarse cuando no se decretan o no se practican pruebas

relevantes o idóneas para llegar al conocimiento de los hechos relevantes, teniendo el deber de hacerlo.²⁴

64. Así, un defecto fáctico se configura, en su dimensión positiva, cuando la decisión del juez se funda en elementos probatorios que no resultan aptos para la conclusión a la que se arribó. En tal sentido, el juez de tutela se pregunta (i) por la calidad de las pruebas que le permitieron al juez llegar a cierto convencimiento, y (ii) por la valoración que aquél hizo de estas. Es cierto que toda autoridad judicial tiene amplia libertad en materia probatoria, pero esa libertad no es absoluta, en tanto debe respetar los criterios de racionalidad y razonabilidad.²⁵ Siempre que se alegue la existencia de un defecto fáctico en su dimensión positiva, el juez constitucional debe dilucidar si la lectura del juez accionado desconoció esos criterios.

65. Por ende, solo será reprochable una providencia judicial, por el defecto fáctico, cuando la conclusión a la que se llegó en ella no es razonable o se fundó en pruebas prohibidas por las reglas del debido proceso. Por supuesto, el juez de tutela no puede dejar sin efectos providencias que hayan sido respetuosas de los criterios anotados, aun cuando considere que cabía una aproximación diferente al acervo probatorio obrante en el proceso.²⁶

66. En lo que tiene que ver con la dimensión negativa del defecto fáctico, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que se trata de casos en los cuales la autoridad judicial omite el decreto o la valoración de una prueba que resulta determinante para absolver un caso.²⁷ Así, este defecto se presenta “(...) cuando el funcionario judicial omite el decreto y la práctica de pruebas, lo cual tiene como consecuencia impedir la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido.”²⁸ En tal sentido, esta Corporación ha indicado que “(...) la dimensión negativa puede dar lugar a tres circunstancias: (i) por omisión o negación del decreto o la práctica de pruebas determinantes, (ii) por valoración defectuosa del material probatorio y (iii)

²⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-337 de 2017 y T-074 de 2018.

²⁵ La Corte ha enunciado, de manera genérica, algunos parámetros que le permiten al juez constitucional identificar si la actuación del juez de conocimiento fue arbitraria al momento de evaluar los medios probatorios. Parámetros que, aunque no son exhaustivos, sirven para estudiar si se ha desconocido el derecho al debido proceso. Algunas consideraciones en ese sentido permiten concluir que una autoridad judicial incurre en la dimensión positiva de un defecto fáctico: (i) si la conclusión que extrae de las pruebas que obran en el expediente es por completo equivocada. Podría decirse que, en este evento, la decisión puede ser calificada de *irracional*, ya que la conclusión es diametralmente opuesta –siguiendo las reglas de la lógica– a la que se desprende del contenido del material probatorio. Esta desproporción podría ser identificada por cualquier persona de juicio medio; (ii) si la valoración que se adelantó no cuenta con un fundamento objetivo. Es el caso del juez que resuelve una controversia acudiendo a su propio capricho o voluntad; (iii) si las pruebas no han sido valoradas de manera integral. Caso en el que se asigna un mayor o menor valor a alguna prueba en relación con otras, sin que exista justificación para ello, y (iv) si la conclusión a la que se llega se basa en pruebas que no tienen relación alguna con el objeto del proceso (impertinentes); que no permiten demostrar el supuesto de hecho (inconducentes); o que fueron obtenidas, por ejemplo, desconociendo el derecho al debido proceso de una de las partes (ilícitas). Véase: Corte Constitucional, Sentencias T-442 de 1994 y SU-337 de 2017, reiterada en la Sentencia SU-129 de 2021.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-217 de 2010. “Las diferencias de valoración que puedan surgir en la apreciación de una prueba no pueden considerarse ni calificarse como errores fácticos. Frente a interpretaciones diversas y razonables, es el juez natural quien debe determinar, conforme a los criterios de la sana crítica, y en virtud de su autonomía e independencia, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto. El juez del proceso, en ejercicio de sus funciones, no sólo es autónomo, sino que sus actuaciones están amparadas por el principio de la buena fe, lo que le impone al juez de tutela la obligación de asumir, en principio y salvo hechos que acrediten lo contrario, que la valoración de las pruebas realizadas por aquél es razonable y legítima.”

²⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-118A de 2013.

²⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-902 de 2005.

por omitir la valoración de la prueba y dar por no probado el hecho que emerge claramente de ella.”²⁹

67. Desconocimiento del precedente judicial. Esta Corporación, en su labor de armonizar la interpretación de los contenidos de la Constitución Política, ha reiterado que los postulados del artículo 230 superior no pueden contrariar “*el mandato de trato igual adscrito al artículo 13 de la Carta en virtud del cual las situaciones fácticas análogas debían ser tratadas de la misma manera por las autoridades judiciales.*”³⁰ En ese sentido, en reiteradas decisiones se ha dicho que, aunque la jurisprudencia es definida como un criterio auxiliar de interpretación, ello no significa que “*las reglas de decisión definidas por los jueces carecieran por completo de fuerza vinculante.*”³¹

68. De esa forma, el precedente ha sido entendido como “*aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver [y] que, por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia*”,³² más aún si se trata de una sentencia proferida por una alta corte. Lo anterior, implica unos deberes lógicos en cabeza de los operadores judiciales, dentro de los cuales se encuentra (i) la necesidad de contar con una regla de decisión previa a la resolución del caso, pues evidentemente no le es exigible dar aplicación a una regla inexistente al momento de proferir el fallo y (ii) el requerimiento de determinar la pertinencia de la decisión previa para resolver el nuevo caso. “*Dicha pertinencia, en lo que se refiere a sentencias de tutela, se encuentra determinada (i) por el carácter análogo de las situaciones fácticas, (ii) por la similitud de los problemas jurídicos que deben ser abordados y (iii) por la existencia de una regla de solución integrada a la razón de la decisión y que sea relevante para el nuevo caso.*”³³

69. Así, el manejo del precedente implica satisfacer distintas cargas argumentativas, pues se les exige a los falladores exponer las razones para actuar conforme las decisiones previas o, por el contrario, presentar los motivos para alejarse de ellas, o para adecuarlas a los nuevos contextos sociales y normativos. Esto último, se torna procedente sólo en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando se verifica la existencia de profundos cambios sociales que tornan inadecuada la respuesta jurisprudencial, o una nueva comprensión de los valores, objetivos y principios y derechos en que se funda el ordenamiento jurídico, o cambios en el ordenamiento positivo.³⁴

70. Ahora bien, también es cierto que, si el juez observa que, a pesar de encontrar similitudes entre un asunto decidido previamente y el caso objeto de estudio, las

²⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-448 de 2016.

³⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-087 de 2022.

³¹ Ibidem.

³² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006, reiterando lo establecido en las Sentencias C-104 de 1993 y SU-047 de 1999.

³³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-087 de 2022.

³⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

diferencias son mayores, puede distinguir su jurisprudencia previa y adoptar un nuevo rumbo decisonal.³⁵

71. Para demostrar que se cumplen esos presupuestos el operador jurídico (i) tiene la carga de identificar las decisiones previas que podrían ser relevantes para la definición del caso objeto de estudio (transparencia); (ii) si pretende establecer una distinción entre el caso previo y el actual debe identificar las diferencias y similitudes jurídicamente relevantes entre ambos casos y explicar por qué unas pesan más que otras, tal como lo exige el principio de igualdad siempre que se pretenda dar un trato diferente a dos situaciones, en principio, semejantes; y, (iii) el juez debe exponer las razones por las cuales la nueva orientación no solo es “mejor” que la decisión anterior, desde algún punto de vista interpretativo, sino explicar de qué manera esa propuesta normativa justifica una intervención negativa en los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, de la parte que esperaba una decisión ajustada a las decisiones previas (*suficiencia*).³⁶

72. Por último, es importante recordar que, tanto los precedentes de constitucionalidad como los de revisión de tutela son vinculantes, aunque por razones distintas.³⁷ En particular, en torno a las sentencias de revisión de tutela, se produce el desconocimiento del precedente cuando las autoridades judiciales desatienden el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la *ratio decidendi* de sus sentencias de control concreto proferidas por la Sala Plena (SU) o por las distintas Salas de Revisión (T), siempre que no existan decisiones contradictorias en la línea jurisprudencial.³⁸

73. **Decisión sin motivación.** La Corte ha señalado que este defecto se configura cuando el juez no presenta los fundamentos jurídicos y fácticos que motivan la decisión que adoptó.³⁹ En efecto, la motivación de los fallos judiciales es un deber de los jueces y un derecho de las personas, como posición jurídica concreta derivada del debido proceso.⁴⁰ Desde el punto de vista del operador judicial, “*la motivación consiste en un ejercicio argumentativo por medio del cual el juez establece la interpretación de las disposiciones normativas, de una parte, y determina cómo, a partir de los elementos de convicción aportados al proceso y la hipótesis de hecho que se construye con base en esos elementos, es posible subsumir el caso concreto en el supuesto de hecho de una regla jurídica aplicable al caso.*”⁴¹

74. En ese orden, únicamente mediante la motivación pueden excluirse decisiones arbitrarias por parte de las autoridades, y sólo cuando la persona conoce las razones de una decisión puede controvertirla y ejercer así su derecho de defensa.⁴² En el caso de los jueces de última instancia, “*la motivación es, también, su fuente de legitimación democrática[,] [pues] se convierte en un valioso medio para corregir*

³⁵ Ibidem.

³⁶ Cfr., Corte Constitucional Sentencias T-698 de 2004 y T-464 de 2011.

³⁷ Cfr., Corte Constitucional Sentencias SU-050 de 2017, retomando la T-1092 de 2007, y la Sentencia SU-143 de 2020.

³⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-1092 de 2007, T-597 de 2014, SU-113 de 2018 y SU-312 de 2020.

³⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-424 de 2012, SU-635 de 2015, T-041 de 2018, T-033 de 2023 y T-073 de 2023, entre otras.

⁴⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2012.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

*posturas adoptadas en el pasado y eventualmente injustas o poco adecuadas para nuevas circunstancias jurídicas y sociales.*⁴³ No obstante, la Corte también ha señalado que no todo desacuerdo con los fundamentos de un juez implican una falta de motivación en su decisión, ya que dicho defecto sólo se presenta si la argumentación del juez es abiertamente defectuosa o inexistente.⁴⁴

Fundamentos constitucionales y elementos estructurales de la responsabilidad extracontractual del Estado. Reiteración de jurisprudencia

75. La cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado está consagrada expresamente en el artículo 90 de la Constitución Política. Esta disposición establece que el Estado tiene la obligación de responder “*patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*” El mandato de reparación patrimonial impuesto a la administración comporta una garantía para los derechos e intereses de las personas y se encuentra estrechamente vinculado con el carácter inalienable de la persona humana (Art. 1 de la CP), la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Art. 2 de la CP), el principio de igualdad frente a las cargas públicas (Art. 13 de la CP) y la obligación de proteger la propiedad privada (Art. 58 de la CP).⁴⁵

76. En desarrollo del mandato constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- consagró en su artículo 140 el medio de control de reparación directa, concebido como el mecanismo idóneo para obtener la indemnización de los daños antijurídicos ocasionados por la acción u omisión de las autoridades. En virtud de la referida disposición, el Estado será responsable, entre otros supuestos, cuando la causa del daño provenga de un hecho, una omisión, una operación administrativa o de la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos, o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una instrucción expresa de ella.⁴⁶

77. En armonía con lo expuesto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado han señalado que, para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, es indispensable acreditar la concurrencia de tres elementos: (i) la existencia de un daño antijurídico, entendido como aquel que la víctima no está obligada a soportar; (ii) la imputabilidad del mismo a la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular que actúe bajo su dirección; y, (iii) el nexo causal entre la actuación estatal y el perjuicio ocasionado,⁴⁷ elementos que se explicarán a continuación.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005, T-233 de 2007 y T-073 de 2023.

⁴⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-367 de 2021.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Estos tres elementos de la responsabilidad del Estado han sido reiterados por la jurisprudencia constitucional en decisiones tales como las Sentencias SU-072 de 2018, T-147 de 2019 y T-066 de 2019; así como en las sentencias C-918 de 2002 y C-428 de 2002, entre otras. Sin embargo, cabe precisar que al interior de la Sección Tercera del Consejo de Estado existen posturas que ubican el nexo causal dentro del análisis de imputabilidad al Estado. En este sentido, se ha sostenido que: “[e]n cuanto a la imputación, exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (que opera conforme a los distintos

78. En primer lugar, el *daño antijurídico* se refiere a la lesión o menoscabo de un derecho, bien o interés jurídicamente protegido, ya sea material o inmaterial, de las personas. Este daño puede derivarse tanto de una actuación lícita como ilícita de la Administración, pues, como ha reiterado la jurisprudencia, su antijuridicidad no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada, sino de que la víctima no esté obligada a soportar el daño.⁴⁸

79. En segundo lugar, la *imputación* constituye el elemento que permite atribuir jurídicamente al Estado la ocurrencia de un daño. Con este propósito, el Consejo de Estado ha desarrollado diversas categorías jurisprudenciales, denominadas “*títulos de imputación*” o regímenes de responsabilidad, los cuales presentan un contenido, alcance y exigencias distintas, de acuerdo con el escenario y la modalidad en que se produzca el daño cuya reparación se reclama.⁴⁹

80. Por último, *el nexo causal* requiere acreditar la existencia de un vínculo directo de causa-efecto entre la conducta u omisión de la autoridad estatal y el daño antijurídico ocasionado. Como ha señalado la jurisprudencia constitucional, este constituye el elemento fáctico de la responsabilidad del Estado, pues implica verificar que los perjuicios que se derivan efectivamente de la actuación u omisión sean atribuibles a una entidad pública o a sus agentes. En consecuencia, quedan excluidos los daños originados por la conducta de terceros ajenos a la administración (hecho exclusivo de un tercero), los causados por la propia víctima (culpa exclusiva) y aquellos derivados de eventos de fuerza mayor.⁵⁰

81. Definidos los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, es posible examinar su desarrollo jurisprudencial en un escenario particularmente sensible: los daños ocasionados a particulares durante enfrentamientos armados o actuaciones legítimas de la Fuerza Pública, donde el análisis de la imputación reviste especial complejidad.

La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por daños causados a particulares durante enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y grupos delincuenciales

82. En relación con la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por daños ocasionados a particulares durante enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y grupos delincuenciales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que resultan aplicables, principalmente, los siguientes títulos de imputación: (i) falla en el servicio: se configura cuando se acredita un uso indebido, excesivo o desproporcionado de la fuerza por parte de los agentes estatales, o cuando se omiten los deberes de prevención y protección que la administración tiene a su

títulos de imputación consolidados en el precedente de la Sala: falla o falta en la prestación del servicio –simple, presunta y probada–; daño especial –desequilibrio de las cargas públicas, daño anormal–; riesgo excepcional). Adicionalmente, resulta relevante tener en cuenta los criterios de la imputación objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de abril de 2014, exp. 29195, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

⁴⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-254 de 2003.

⁴⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-354 de 2020.

⁵⁰ Ibidem.

cargo; (ii) daño especial: se presenta cuando, aun actuando legítimamente, la administración provoca un rompimiento anormal de las cargas públicas, imponiendo a un particular la asunción de un perjuicio que no está obligado a soportar; y (iii) riesgo excepcional: se produce cuando el daño se vincula a la peligrosidad propia de las armas, equipos o actividades desplegadas por la Fuerza Pública, incluso cuando estas se utilicen dentro del marco de la legalidad y de acuerdo con los protocolos establecidos.

83. En ese orden de ideas, esta Sala de Revisión estima pertinente referirse a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la responsabilidad patrimonial extracontractual en estos escenarios. La Sección Tercera ha aplicado distintos títulos de imputación según las circunstancias del caso y la manera en que se produce el daño, evaluando siempre el contexto de la actuación estatal y las condiciones concretas que rodean la generación del daño. Este análisis permite establecer con claridad la responsabilidad del Estado frente a los daños ocasionados a particulares durante enfrentamientos armados, garantizando un criterio coherente y fundamentado en la experiencia jurisprudencial acumulada.

Responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por falla del servicio

84. Bajo este régimen, el Estado responde cuando se acredita un uso indebido, excesivo o desproporcionado de la fuerza por parte de la Fuerza Pública, o la omisión de los deberes de prevención y protección de la población civil. La jurisprudencia ha señalado que la falla del servicio puede configurarse tanto por acción -cuando la conducta del agente excede los límites de legalidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza- como por omisión, en aquellos casos en que la autoridad estatal, conociendo del riesgo, no adopta las medidas razonables para evitar la producción del daño. En estos supuestos, la responsabilidad deriva del incumplimiento del deber jurídico de protección que recae sobre el Estado, como garante de la vida, la integridad y los derechos fundamentales de las personas en el marco de su actuación legítima.

85. La Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con los hechos ocurridos el 7 de octubre de 1992 en El Tope (Santa Bárbara, Santander), analizó un operativo militar adelantado por una patrulla del Batallón “*Los Guanes*” en contra de cinco guerrilleros que abordaron un bus de servicio público de la empresa Copetrán. Durante el cruce de disparos, la señora Carlota Millán de Sierra, pasajera del vehículo y ajena a los hechos, falleció tras ser impactada por proyectiles de arma de fuego. La víctima era maestra y madre de ocho hijos, responsable del sostenimiento del hogar.⁵¹

86. La Sección concluyó que la muerte de la señora Millán se produjo por una actuación irregular y desproporcionada de la Fuerza Pública, al no haberse adoptado las medidas necesarias para proteger la vida de los pasajeros inocentes, pese a conocer el riesgo inminente derivado del enfrentamiento armado dentro del bus. El

⁵¹ *Cfr.*, Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 12 de febrero de 2004, expediente 13952, CP. Ramiro Saavedra Becerra.

operativo desconoció los estándares mínimos de precaución y proporcionalidad exigidos en escenarios con presencia de civiles.

87. En consecuencia, el Consejo de Estado imputó la responsabilidad al Estado bajo el título de falla del servicio, al considerar que el daño antijurídico no se derivó de un riesgo inherente ni de un sacrificio legítimo, sino de la deficiente planeación y ejecución del operativo militar, lo cual vulneró el deber constitucional de protección de la vida y la integridad de la población civil.

88. De manera similar, en la sentencia del 7 de septiembre de 2023,⁵² la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió una demanda de reparación directa promovida por los familiares de un joven fallecido durante un operativo policial. La Policía Nacional, al realizar un procedimiento en contra de delincuentes en zona urbana, se vio involucrada en un intercambio de disparos que impactó al joven, quien no participaba en los hechos y era un tercero completamente ajeno a la confrontación bélica.

89. Tras analizar el acervo probatorio, la Subsección concluyó que la muerte del joven no fue resultado fortuito ni derivó exclusivamente de la acción de los delincuentes, sino del incumplimiento de los deberes de cuidado, prevención y protección de la fuerza pública en el manejo de este tipo de situaciones. Destacó que el uso de la fuerza debe ser proporcional, razonable y respetuoso de la vida y la integridad de los ciudadanos, de modo que la exposición innecesaria de la población civil a un riesgo mortal resulta incompatible con las obligaciones constitucionales y convencionales que recaen sobre el Estado.

90. En consecuencia, la providencia determinó que en este caso se configuró una falla del servicio, dado que el daño antijurídico se produjo como resultado del actuar irregular de los agentes policiales, quienes, en el ejercicio de sus funciones, afectaron gravemente los derechos fundamentales de una persona inocente. Bajo esta lógica, se atribuyó responsabilidad a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, al estimar que el operativo no se ejecutó conforme a los parámetros de legalidad y prudencia exigibles, lo cual generó el deceso del joven y, con ello, un perjuicio irreparable para su núcleo familiar.

91. En suma, los precedentes analizados permiten constatar que la responsabilidad por falla en el servicio constituye el título de imputación aplicable cuando la Fuerza Pública, en el marco de operativos legítimos, actúa de manera irregular, desproporcionada o sin la debida precaución frente a la presencia de terceros ajenos a los hechos. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que la vida y la integridad de la población civil deben ocupar un lugar prevalente en la planeación y ejecución de las operaciones militares y policiales. Así, cuando la actuación estatal desconoce tales deberes de prevención y protección, y ello conduce a la producción de un daño antijurídico, la consecuencia jurídica es la declaración de responsabilidad patrimonial a título de falla del servicio.

⁵² *Cfr.*, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 7 de septiembre de 2023, expediente 50667, CP. Fredy Ibarra Martínez.

Responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por daño especial

92. En relación con la responsabilidad patrimonial del Estado bajo el título de daño especial, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que este régimen es aplicable cuando, aun actuando la administración dentro del marco de la legalidad y cumpliendo sus funciones constitucionales, se produce un daño que rompe el equilibrio de las cargas públicas, imponiendo a un particular una carga que no está obligado a soportar.

93. En la sentencia del 9 de mayo de 2011,⁵³ la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado analizó la demanda de reparación directa formulada por la señora Norma Mc. Cormick Ortega y sus familiares. La demandante resultó lesionada al desplazarse en su vehículo por la calle 44 con carrera 65 de Medellín, mientras agentes de la Policía Nacional perseguían a un delincuente. Durante el intercambio de disparos, la víctima recibió un impacto en su pierna izquierda que le ocasionó secuelas permanentes.

94. La Sala consideró que se produjo un daño antijurídico, que la víctima no estaba obligada a soportar, pues, como civil ajena a los hechos, se le impuso una carga excepcional derivada de la confrontación armada entre agentes estatales y particulares. Aunque no se acreditó que el proyectil proviniera directamente de un arma oficial, ello no era determinante para excluir la responsabilidad, ya que la exposición al riesgo se originó en el operativo desplegado por la Fuerza Pública.

95. En consecuencia, el Consejo de Estado imputó el daño bajo el título de daño especial, con fundamento en los principios de igualdad y solidaridad, al considerar que la administración debe asumir los perjuicios que resultan anormales y desproporcionados para el ciudadano común en el marco de operativos de seguridad. Así, condenó a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional a indemnizar a la víctima y a sus familiares por los perjuicios morales ocasionados.

96. Otro ejemplo ilustrativo es el caso de Alfonso Antonio Caro Ospina, ocurrido el 9 de enero de 1993 en la ciudad de Medellín. En el marco de un enfrentamiento armado entre una patrulla del Ejército Nacional y miembros de las Milicias Populares Organizadas, el señor Caro Ospina, quien se encontraba en su residencia, fue impactado por un proyectil de arma de fuego que le causó una grave lesión en la pierna izquierda. La lesión requirió varias intervenciones quirúrgicas y generó una incapacidad prolongada, con afectación moral y material para él y su familia.

97. El Tribunal Administrativo de Antioquia había negado las pretensiones, al considerar que existió culpa exclusiva de la víctima, por haberse asomado en medio del cruce de disparos. Sin embargo, en segunda instancia, el Consejo de Estado revocó la decisión al constatar que, aunque no se acreditó un uso indebido o desproporcionado de la fuerza por parte del Ejército -lo que descartaba la falla del servicio-, lo cierto es que el perjuicio sufrido por el demandante fue anormal y extraordinario.

⁵³ Cfr., Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 9 de mayo de 2011, expediente 20424, CP. Enrique Gil Botero.

98. Así, en la sentencia del 8 de junio de 2011, la Subsección C de la Sección Tercera aplicó el régimen de daño especial, resaltando que el fundamento de la condena no estaba en la autoría material del disparo -que no pudo ser atribuida con certeza ni al Ejército ni a los milicianos-, sino en el contexto de la operación militar que generó la situación de riesgo y desencadenó la ruptura del equilibrio de las cargas públicas.⁵⁴ Con base en criterios de equidad y solidaridad, el Consejo de Estado declaró la responsabilidad de la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional y ordenó la correspondiente reparación.

99. En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha consolidado el título de daño especial como un régimen aplicable en aquellos casos en los que, pese a que la Fuerza Pública actúa de manera legítima y dentro de sus competencias constitucionales, la población civil termina soportando cargas excepcionales y desproporcionadas.

100. En estos supuestos, el fundamento de la responsabilidad no radica en la existencia de una conducta irregular, sino en la necesidad de restablecer el equilibrio roto por un perjuicio que recae injustamente sobre particulares ajenos a la confrontación. Esta ruptura de las cargas públicas constituye, además, un desconocimiento del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, al imponer a un ciudadano un sacrificio singular que no se exige a los demás. Por ello, cuando en el marco de enfrentamientos armados entre agentes estatales y delincuentes se producen lesiones o muertes de terceros inocentes, la jurisprudencia ha reconocido que la administración debe asumir solidariamente los efectos de esos daños anormales, garantizando la reparación integral de las víctimas en aplicación de los principios de igualdad, equidad y solidaridad.

Responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por riesgo excepcional

101. Un tercer grupo de decisiones del Consejo de Estado muestra que, aun en escenarios similares a otros casos, enfrentamientos entre miembros de la fuerza pública y delincuentes, en los que resulta afectado un civil ajeno a la confrontación, la Corporación ha aplicado el título de riesgo excepcional para atribuir responsabilidad patrimonial extracontractual al Estado.

102. Un caso paradigmático es el de la muerte de Belkis Hayde Acevedo Gutiérrez, ocurrida en la ciudad de Bogotá el 26 de agosto de 1992.⁵⁵ Ese día, la joven se transportaba como pasajera en una buseta de servicio público que transitaba por la avenida Primero de Mayo con carrera 27. En ese sector, la Policía Nacional adelantaba un operativo en el que se produjo un enfrentamiento armado con un grupo de delincuentes que pretendía huir luego de asaltar un almacén de cueros.

⁵⁴ *Cfr.*, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 8 de junio de 2011, expediente 20851, CP. Enrique Gil Botero.

⁵⁵ *Cfr.*, Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de noviembre de 2002, expediente 14139, CP. Ricardo Hoyos Duque.

103. En el cruce de disparos resultaron gravemente heridos dos agentes de la institución -uno de los cuales falleció- y la joven pasajera de la buseta, quien recibió un proyectil en la cabeza que le ocasionó la muerte días después, el 31 de agosto de 1992.

104. El expediente daba cuenta de la dificultad probatoria para determinar quién había disparado el proyectil que lesionó a la víctima: algunos testimonios sugerían que provenía de los delincuentes, mientras que los dictámenes de la inspección judicial revelaban múltiples impactos en la buseta, sin haberse practicado estudios balísticos concluyentes. Así, no existía certeza sobre si la bala mortal había sido disparada por un agente estatal o por un tercero.

105. Pese a ello, el Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y declaró responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional. La sentencia consideró que, aunque no fuera posible identificar al autor material del disparo, lo cierto era que la muerte de la menor fue consecuencia directa del enfrentamiento en el que intervinieron miembros de la fuerza pública, utilizando armas de fuego de dotación oficial, actividad que en sí misma constituye un riesgo excepcional.

106. El fallo precisó que el Estado debía indemnizar a los familiares de la víctima porque el daño antijurídico se produjo como resultado de la actividad estatal desplegada en defensa del orden público y las instituciones, pero que expuso a la población civil -en este caso, a una menor de edad- a un riesgo extraordinario que superaba las cargas normales que cualquier ciudadano está obligado a soportar. De este modo, la imputación no se fundó en una falla del servicio, sino en la teoría objetiva del riesgo creado por el uso de armas de fuego en operaciones policiales.

107. En consecuencia, se reconoció a los demandantes la indemnización por perjuicios morales y materiales, aplicando el criterio según el cual basta con que se acredite la existencia del daño y su relación con la actividad riesgosa desplegada por la administración, sin importar la autoría material del disparo.

108. A su turno, en sentencia del 5 de julio de 2018 se analizó otro caso relevante sobre enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y delincuentes.⁵⁶ El 2 de febrero de 2002, la señora Claudia Liliana Carvajal Vergara se transportaba como pasajera en un bus de servicio público, cuando éste fue interceptado por un grupo de delincuentes armados con el propósito de asaltarlo, a la altura de la vía que de Cali conduce al aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón, en Palmira (Valle del Cauca). En respuesta, miembros de la Policía Nacional intervinieron y se produjo un intercambio de disparos, durante el cual la señora Carvajal resultó herida por un proyectil de arma de fuego, pese a ser completamente ajena a los hechos delictivos. Como consecuencia, sufrió graves lesiones permanentes, con secuelas neurológicas y físicas que redujeron en un 48,17% su capacidad laboral.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 5 de julio de 2018, expediente 41788, CP. María Adriana Marín.

109. La demanda de reparación directa fue presentada contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, alegando una falla en el servicio por uso imprudente e indiscriminado de las armas de dotación oficial. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en primera instancia, declaró responsable al Estado, pero fundamentó la decisión en el régimen objetivo de daño especial, al considerar que aunque la actividad policial había sido legítima, esta produjo una ruptura anormal de las cargas públicas que obligaba a indemnizar a la víctima.

110. Sin embargo, en segunda instancia, el Consejo de Estado sostuvo que el régimen aplicable era el de riesgo excepcional, pues no se logró demostrar con certeza que la lesión hubiera sido causada por un arma de dotación oficial, pero sí quedó acreditado que el daño ocurrió en el marco de un enfrentamiento armado en el que intervinieron agentes estatales con armas de fuego. En tales circunstancias, la Sala señaló que no era indispensable establecer la autoría del disparo para imputar responsabilidad al Estado, ya que basta probar que el perjuicio se generó en el contexto de la actividad riesgosa desplegada por la fuerza pública.

111. En conclusión, el Consejo de Estado confirmó la condena a la Nación, declarando que el daño padecido por la señora Carvajal debía ser reparado bajo el título de riesgo excepcional, reiterando que este régimen se activa cuando la producción del perjuicio se vincula al despliegue de actividades peligrosas como el uso de armas de fuego, incluso si la actuación estatal fue legítima y necesaria para preservar el orden público.

112. Luego, en la sentencia del 7 de noviembre de 2019,⁵⁷ la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado analizó la demanda de reparación directa promovida por Sandra Patricia Putcué Quebrada y sus familiares, a raíz de las lesiones sufridas por la joven el 22 de septiembre de 2008, cuando se encontraba a las afueras de la institución educativa de Toribío (Cauca). Ese día se produjo un hostigamiento armado entre un grupo insurgente y la Policía Nacional, durante el cual la víctima fue alcanzada por un proyectil que le fracturó la tibia derecha.

113. El Tribunal Administrativo del Cauca había declarado responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional a título de falla en el servicio, argumentando que la administración conocía la situación de riesgo, dado que días previos ya se habían producido ataques similares en el municipio. Sin embargo, en segunda instancia, el Consejo de Estado consideró que no estaba acreditada una omisión o conducta negligente atribuible a la Policía. Por lo tanto, la Sala concluyó que el daño debía imputarse al Estado bajo el título de riesgo excepcional, puesto que, aunque la actuación de la Policía era legítima al repeler el ataque de un grupo armado ilegal, lo cierto es que la operación expuso a la población civil a un riesgo anormal, materializado en las lesiones sufridas por la joven víctima, quien era completamente ajena al enfrentamiento.

114. En consecuencia, el Consejo de Estado confirmó la responsabilidad de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, pero modificó la imputación,

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 7 de noviembre de 2019, expediente 53512, MP. Marta Nubia Velásquez Rico.

reconociendo indemnizaciones por perjuicios morales y daño a la salud, aunque negó el lucro cesante por falta de prueba de actividad económica de la víctima.

115. Más recientemente, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la sentencia de 3 de junio de 2025,⁵⁸ analizó el caso relacionado con la muerte del señor Pedro Pablo Martínez, en hechos ocurridos el 22 de enero de 2015 en el Municipio de Candelaria, Valle del Cauca. Ese día, un grupo de delincuentes, tras cometer un hurto, se enfrentó a la Policía Nacional en medio de una persecución. En el intercambio de disparos, el señor Martínez -un civil ajeno a los hechos- fue impactado mortalmente mientras se encontraba en inmediaciones del lugar.

116. La demanda de reparación directa fue dirigida contra la Nación - Ministerio de Defensa, Policía Nacional, en la cual se alegó que si bien la actuación de los agentes fue legítima, lo cierto es que en el proceso se expuso a la población civil y se configuró una ruptura del equilibrio de las cargas públicas, la acción de los uniformados tendiente a mantener la seguridad ciudadana implicó el sacrificio del familiar de las víctimas quienes no están llamadas a soportar la misma; se generó un daño especial por el cual deben ser indemnizadas sin importar de que bando provenía el proyectil que causó el deceso.

117. No obstante, la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que el caso debía analizarse bajo el título de imputación de riesgo excepcional, pues la muerte ocurrió en desarrollo de una actividad legítima de la administración -el uso de armas de fuego por parte de la Policía- que generó un riesgo superior al que un ciudadano común debe soportar. Se precisó que, aun cuando no se demostró una falla del servicio ni que el proyectil proviniera de las armas oficiales, el daño resultó imputable al Estado porque el enfrentamiento, en sí mismo, puso en riesgo la vida de los transeúntes.

118. La Sala concluyó que la muerte de Pedro Pablo Martínez constituyó un daño antijurídico derivado de la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, razón por la cual la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional fue condenada a indemnizar a sus familiares.

119. En síntesis, la jurisprudencia sobre responsabilidad por riesgo excepcional muestra que, en contextos de enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y grupos delincuenciales, el Consejo de Estado ha optado por este régimen cuando el daño sufrido por civiles inocentes se origina en la peligrosidad propia de las armas de dotación oficial, aun sin poder determinar la autoría material del disparo o la existencia de un error operativo atribuible a los agentes estatales. La imputación surge del reconocimiento de que el Estado, al desplegar actividades legítimas pero altamente riesgosas, introduce en la esfera de los particulares cargas extraordinarias que desbordan lo que estos están llamados a soportar en una sociedad democrática.

120. En ese sentido, la aplicación del régimen de riesgo excepcional garantiza no solo la reparación de los afectados, sino también la efectividad de los mandatos

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 3 de junio de 2025, expediente 71643, CP. Fredy Ibarra Martínez.

constitucionales de protección de la vida e integridad personal (art. 2 C.P.), así como del principio de solidaridad, que impone a la comunidad política asumir colectivamente los costos de actividades estatales necesarias pero generadoras de peligrosidad.

Conclusiones del análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado

121. Del análisis de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se observa que, en los casos en los que la población civil resulta afectada por enfrentamientos entre la Fuerza Pública y grupos delincuenciales, coexisten tres títulos de imputación de responsabilidad patrimonial extracontractual: la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional. Ninguno de ellos ha quedado relegado, y todos siguen vigentes, siendo su aplicación dependiente de las circunstancias concretas de cada caso. La línea jurisprudencial ha permitido consolidar un marco flexible, que permite al juez administrativo determinar el título más adecuado según la naturaleza del perjuicio y la actuación estatal.

122. La falla del servicio continúa siendo el título por excelencia para declarar la responsabilidad del Estado cuando se verifica que la actuación de sus agentes fue indebida, negligente, desproporcionada o ineficiente, generando un incumplimiento del deber de protección de la vida, la integridad o los derechos fundamentales de los ciudadanos. Este título tiene una lógica de imputación subjetiva: el Estado responde porque actuó mal, tardíamente u omitió un deber legal. Así, cuando hay prueba clara de negligencia, desorden en la planeación de operaciones o errores en la ejecución de funciones, la imputación se hace evidente, sirviendo además como un mecanismo de control sobre la acción administrativa y como señal institucional frente a fallas verificables.

123. Por otra parte, los títulos objetivos de imputación, como el daño especial y el riesgo excepcional, permiten reconocer responsabilidad incluso en escenarios en los que la actuación estatal fue legítima, necesaria y conforme a derecho, es decir, sin necesidad de probar que hubo un error, omisión o negligencia. El daño especial opera cuando un perjuicio rompe el equilibrio de las cargas públicas, imponiendo a un ciudadano un sacrificio desproporcionado que no está obligado a soportar. Su fundamento se encuentra en los principios de equidad y solidaridad y, sobre todo, en la preservación de la igualdad material frente a las cargas públicas: nadie puede ser sacrificado individualmente en beneficio del interés general sin la correspondiente compensación.

124. El riesgo excepcional, por su parte, se activa cuando el daño antijurídico se produce como consecuencia directa de la materialización de una actividad inherentemente peligrosa desplegada por el Estado, como lo es el uso de armas de fuego en operativos policiales o militares. En estos casos, no es necesario identificar al autor material del proyectil ni demostrar conducta irregular de los agentes. Basta que el perjuicio haya surgido dentro del contexto de la actividad riesgosa estatal, que genera un riesgo extraordinario y anormal frente a lo que cualquier ciudadano está obligado a soportar. Este título refleja la comprensión de que la actividad legítima

del Estado puede introducir riesgos que la población civil no debería asumir, y que la responsabilidad patrimonial busca justamente corregir esa desproporción.

125. En la práctica, la aplicación de estos tres títulos exige un análisis cuidadoso de las circunstancias del caso: (i) la falla del servicio se aplica cuando hay evidencia de negligencia, desproporción o incumplimiento del deber; (ii) el daño especial procede cuando la actuación estatal es legítima, pero genera una carga extraordinaria o desproporcionada sobre un particular; y, (iii) el riesgo excepcional se utiliza cuando el daño surge del riesgo intrínseco de la actividad estatal, especialmente frente a actividades peligrosas como operativos armados, sin necesidad de probar culpa o autoría material.

126. Aunque históricamente la jurisprudencia primero se centraba en la falla del servicio, hoy se reconoce que los tres títulos coexisten y son complementarios. La línea más reciente ha mostrado preferencia por el riesgo excepcional en contextos de enfrentamientos armados, no porque los otros títulos hayan perdido vigencia, sino porque permite reflejar con mayor claridad la lógica de actividades peligrosas y evita incertidumbre probatoria sobre la autoría del daño.

127. A propósito de lo anterior, resulta especialmente relevante la sentencia del 3 de junio de 2025 (Exp. 71643) de la Sección Tercera del Consejo de Estado, citada en el FJ. 107, por tratarse de la decisión más reciente sobre responsabilidad objetiva del Estado en escenarios de enfrentamientos armados entre la Fuerza Pública y particulares. En dicha providencia, dicha corporación resolvió un supuesto fáctico particularmente similar al aquí estudiado: se estableció con claridad que el proyectil causante del daño no provenía del armamento de dotación oficial de la Policía Nacional, sino de un arma utilizada por terceros; sin embargo, el Consejo de Estado concluyó que esta circunstancia no excluía la imputación al Estado.

128. Lo anterior, por cuanto el daño se produjo en el marco de una actuación legítima, una persecución policial en zona urbana, que generó un riesgo excepcional para la población civil y expuso accidentalmente a la víctima a una carga pública anormal. Por estas razones, la corporación aplicó dicho título de imputación, reafirmando que la identificación del proyectil como proveniente de terceros no excluye la responsabilidad estatal cuando el daño surge de las condiciones de riesgo creadas por la actuación institucional legítima. Este precedente, por su proximidad temporal y por la analogía fáctica, constituye un parámetro directo y orientador para el caso *sub examine*.

129. En definitiva, este escenario jurisprudencial consolidado permite al juez garantizar la reparación integral de las víctimas y, al mismo tiempo, reafirma los principios constitucionales de igualdad, equidad y solidaridad, así como el deber del Estado de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que afectan de manera injusta a los ciudadanos, aun cuando la actuación administrativa haya sido legítima y necesaria. De esta manera, se equilibra la protección de los derechos individuales con la necesidad de que el Estado cumpla su función en la preservación del orden público y la seguridad ciudadana.

Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de responsabilidad estatal por daños a civiles en operaciones de la Fuerza Pública

130. Aunque esta Corporación no ha consolidado una línea sistemática sobre la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por daños causados a civiles en operaciones legítimas de la Fuerza Pública, en particular en entornos urbanos, diversas decisiones han establecido fundamentos normativos y dogmáticos que permiten construir un marco de referencia útil para el estudio de estos casos.

131. En la Sentencia C-333 de 1996 se señaló que antes de la Constitución de 1991 no existía una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. En efecto, la Carta Política vigente introdujo expresamente ese mandato en el artículo 90, según el cual el Estado *“responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”* En esa oportunidad, la Corte precisó que la configuración del régimen exige verificar un daño antijurídico y su imputación a una actuación estatal.

132. Del mismo modo, se explicó que el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, comprendiendo no solo la responsabilidad extracontractual, sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-administrativa precontractual) así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual.

133. También se advirtió que dicha cláusula no implica uniformidad absoluta en los títulos de imputación aplicables, pues la práctica jurisprudencial ha reconocido regímenes diferenciados. Así, en determinados casos se exige la prueba de la culpa de la autoridad, en otros ésta se presume, mientras que en algunos eventos de ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, la responsabilidad es objetiva.

134. Más adelante, en la Sentencia C-832 de 2001, se reiteró que la responsabilidad patrimonial del Estado se sustenta en un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, derivado de los artículos 2, 58 y 90 superiores, y que su configuración requiere tres elementos: un daño antijurídico, una actuación imputable al Estado y una relación de causalidad.

135. Luego, en la Sentencia C-254 de 2003, se profundizó en la noción de daño antijurídico entendido como aquel que la persona no está obligada a soportar, conectándolo con el principio de igualdad frente a las cargas públicas. Se explicó que, en virtud de los principios constitucionales de solidaridad e igualdad, el régimen de daño especial obliga a indemnizar los perjuicios anormales derivados de actuaciones legítimas del Estado, pues sería contrario a la equidad que una actividad realizada en beneficio colectivo afecte solo a algunos ciudadanos.

136. Además, se indicó que el otro elemento de la responsabilidad estatal es el de imputabilidad, que exige la existencia de un título jurídico que atribuya al Estado el daño antijurídico. En consecuencia, la reparación procede cuando la Constitución o la ley permiten concluir que la acción u omisión de la autoridad compromete al Estado por sus resultados. Según el Consejo de Estado, esta imputación no debe

confundirse con la mera causación material del daño, pues el Estado asume diversos compromisos en el ejercicio de sus funciones. Por ello, el análisis de responsabilidad exige no solo constatar el daño antijurídico, sino también efectuar un juicio de imputación que identifique un fundamento jurídico distinto de la simple causalidad fáctica, integrando así la *imputatio juris* además de la *imputatio facti*.

137. Por último, resulta pertinente traer a colación la Sentencia SU-353 de 2020, en la cual se examinó de manera amplia el régimen de responsabilidad del Estado por daños derivados de actos violentos de terceros, en el contexto del atentado al Club El Nogal. En esa oportunidad, la Sala Plena se refirió a los títulos de imputación de falla del servicio, riesgo excepcional y daño especial, subrayando que la responsabilidad objetiva puede configurarse tanto por la creación de un riesgo excesivo como por la ruptura del equilibrio de las cargas públicas, e incluso ilustró su aplicación mediante ejemplos relacionados con enfrentamientos armados. Aunque no se trató de operaciones urbanas de la Fuerza Pública, la sentencia desarrolló criterios útiles para evaluar daños producidos en contextos de violencia armada, incluidos ejemplos relativos a enfrentamientos.

138. En suma, aunque no existe una línea unificada sobre la responsabilidad estatal por daños a civiles en operaciones legítimas de la Fuerza Pública, la jurisprudencia constitucional sí ha construido criterios suficientes para orientar el juicio de responsabilidad en escenarios como el presente. Con base en estos desarrollos, particularmente las nociones de daño antijurídico, imputabilidad, riesgo excepcional y ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas, corresponde a la Sala examinar si, a partir de los hechos acreditados en el expediente y las reglas aplicables, el Tribunal Administrativo de Antioquia efectuó un análisis compatible con los estándares constitucionales antes descritos.

Solución a los problemas jurídicos planteados

139. *Análisis de los defectos alegados.* Antes de abordar de forma individual los defectos invocados por las accionantes, la Sala considera pertinente destacar ciertos elementos relevantes del acervo probatorio, con el propósito de ofrecer un marco fáctico claro que permita valorar, con mayor precisión, si se configuraron los defectos alegados como sustento de la presente acción.

140. En primer lugar, la Sala destaca que, el 17 de febrero de 2017, Luisa María Gallego Uribe (víctima directa y menor de edad al momento de los hechos), Sandra Liliana Gallego Uribe y Gloria Estefhany Gallego, a través de apoderado judicial, formularon demanda de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con el fin de que se declarara la responsabilidad administrativa por las lesiones sufridas por Luisa María, en el marco de un enfrentamiento armado entre agentes de la Policía y delincuentes que, presuntamente, habían cometido un hurto en la ciudad de Medellín el 21 de enero de 2015.

141. En segundo lugar, en el expediente se allegaron diversos medios de prueba que dan cuenta del daño antijurídico:

142. Con la presentación del escrito de la demanda se adjuntó el informe pericial de clínica forense elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 23 de enero de 2015, en el cual se informó que, a las 15:10 horas, se practicó el *Primer Reconocimiento Médico Legal* a la menor lesionada. Previamente, se explicó a su madre y representante legal los procedimientos a realizar en la valoración, así como la importancia de estos dentro del proceso judicial y administrativo.

143. En el relato de los hechos, la madre manifestó: “*Le pegaron un tiro en la pierna el 21 de enero de 2015, una bala perdida.*” Según la historia clínica No. 76200 del Hospital Infantil Concejo de Medellín, la menor ingresó con una herida en el muslo izquierdo, se le practicó extracción del proyectil, sutura de la herida y tratamiento con antibióticos y analgésicos, siendo posteriormente dada de alta con recomendaciones médicas.

144. En el examen médico legal se observaron los siguientes hallazgos: herida suturada, con presencia de costra hemática, acompañada de edema y eritema, localizada en el tercio distal de la región posterior del muslo izquierdo. El informe concluyó que las lesiones eran actuales y compatibles con el relato de los hechos, correspondiendo a un mecanismo traumático ocasionado por proyectil de arma de fuego. Se estableció una incapacidad médico-legal provisional de veinte (20) días, previa remisión de oficio por parte de la autoridad competente. Las secuelas serían determinadas en una valoración posterior.

145. Asimismo, dentro del proceso se allegó el informe correspondiente al *Segundo Reconocimiento Médico Legal*, practicado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 2 de marzo de 2015, a las 12:31 horas. En la información inicial del abordaje forense se indicó que la menor acudía a la revisión por las lesiones sufridas el 21 de enero de 2015, cuando, en el marco de la persecución a unos ladrones, resultó herida con una bala perdida. Al momento de la valoración, se encontraba aún con herida activa.

146. De acuerdo con la historia clínica No. 1000567820 del sistema Metrosalud, la paciente fue llevada al servicio de urgencias el 2 de febrero de 2015 para retiro de puntos, oportunidad en la que se practicó curación y se retiró un cuerpo extraño, quedando en manejo con curaciones periódicas. En el examen médico legal se consignó que la menor ingresó por sus propios medios, con marcha claudicante y apoyo parcial de la extremidad inferior izquierda. Presentaba una herida en avanzado proceso cicatricial, de aproximadamente 2 cms por 1 cm, con costra central, ubicada en la fosa poplíteica izquierda. Asimismo, se observó una zona de induración (“empastamiento”) de 8 cms por 2 cms, que resultaba muy dolorosa a la valoración, lo que sugería un proceso de cicatrización irregular. En consecuencia, el informe concluyó que el mecanismo traumático de la lesión correspondía a proyectil de arma de fuego, fijándose una incapacidad médico-legal provisional de sesenta y cinco (65) días, con la indicación de regresar a nuevo reconocimiento médico legal al término de esta, previo oficio del despacho competente. Las secuelas médico-legales serían determinadas en el siguiente reconocimiento.

147. También obra en el expediente el informe correspondiente al *Tercer Reconocimiento Médico Legal*, practicado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses el 21 de mayo de 2015, a las 10:54 horas. En la información adicional del abordaje forense se dejó constancia de que la menor acudía para valoración de las lesiones sufridas el 21 de enero de 2015, cuando fue víctima de una bala perdida. Se señaló, además, que tenía pendiente cita con fisioterapia y órdenes para fisioterapia.

148. De acuerdo con la historia clínica No. 84042 del Hospital Infantil Concejo de Medellín, el 17 de marzo de 2015 se registró que la paciente presentaba dolor incapacitante en la extremidad afectada, franca limitación para la marcha, interferencia en las actividades de la vida diaria e imposibilidad para la extensión de la rodilla.

149. En el examen médico legal se consignó que la menor ingresó en compañía de su familia, con marcha claudicante franca y apoyo parcial de la extremidad inferior izquierda, el cual descargaba en punta de pie. Se observó postura en semiflexión de la extremidad inferior izquierda, dolor intenso con la extensión completa, aunque con capacidad de realizar flexión total. No toleraba la palpación en la fosa poplítea, donde presentaba una cicatriz irregular, hipertrófica e hiperpigmentada de 2 cm por 1 cm. No se evidenció empastamiento en la zona.

150. El informe concluyó que el mecanismo traumático correspondía a proyectil de arma de fuego, fijándose una incapacidad médico-legal definitiva de sesenta y cinco (65) días. Se dejaron establecidas como secuelas médico-legales: (i) deformidad física que afecta el cuerpo, de carácter por definir; (ii) perturbación funcional de órgano de la locomoción, de carácter por definir; y, (iii) perturbación funcional de la extremidad inferior izquierda, de carácter por definir.

151. Se indicó que el carácter definitivo de las secuelas debía ser precisado en una valoración posterior, recomendándose realizar un nuevo examen en el término de tres (3) meses, con copia actualizada de la historia clínica y oficio petitorio del despacho. Asimismo, se sugirió buscar asistencia médica prioritaria, en lo posible con especialista en ortopedia, a fin de acceder a un diagnóstico y tratamiento oportunos.

152. Finalmente, obra en el expediente el informe correspondiente al *Cuarto Reconocimiento Médico Legal*, practicado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses el 25 de enero de 2017, a las 15:21 horas. En la información adicional del abordaje forense se aportó oficio petitorio y se dejaron consignados los antecedentes médicos, todos ellos negativos en los aspectos patológicos, quirúrgicos, traumáticos, psiquiátricos y toxicológicos.

153. En el examen médico legal se describió que la paciente ingresó en compañía de su madre, en buen estado general, deambulación espontánea, pensamiento lógico y coherente, orientación en tiempo, espacio y persona. Respecto de los hallazgos específicos, se observó en las extremidades inferiores una cicatriz hipertrófica en la superficie posterior del tercio distal del muslo izquierdo, notoria a tres metros de

distancia con buena iluminación, ostensible y deformante. Los movimientos de la articulación de la rodilla izquierda se encontraban dentro de los parámetros normales.

154. Del análisis realizado se concluyó que las lesiones eran consistentes con el relato de los hechos, atribuyéndose como mecanismo traumático un proyectil de arma de fuego. Se fijó una incapacidad médico-legal definitiva de sesenta y cinco (65) días y se establecieron las siguientes secuelas médico-legales: (i) deformidad física que afecta el cuerpo por la cicatriz del muslo izquierdo, de carácter permanente, ostensible y deformante; (ii) perturbación funcional del órgano de la marcha, de carácter transitoria; y, (iii) perturbación funcional de la extremidad inferior izquierda, de carácter transitoria.

155. En suma, en el expediente obran cuatro reconocimientos médico-legales practicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los cuales dan cuenta del daño antijurídico padecido por la menor de edad, reflejado en las lesiones, la incapacidad médico-legal definitiva y las secuelas permanentes identificadas en dichos dictámenes.

156. En tercer lugar, en el expediente obran medios de acreditación que dan cuenta de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acaecieron los hechos del 21 de enero de 2015. En particular, mediante comunicación expedida por la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, en respuesta al derecho de petición radicado bajo el consecutivo E-2017-000901-MEVAL, se remitieron copias auténticas de las minutas y del Boletín Informativo Policial B.I.P. No. 021 de la misma fecha, elaborado por el Centro Automático de Despacho.

157. En dicho documento se dejó constancia de que, aproximadamente a las 20:50 horas, en la carrera 50B con calle 48 del barrio Campo Valdés de Medellín, se presentó la persecución de un vehículo hurtado, durante la cual los ocupantes descendieron del automotor y uno de ellos accionó un arma de fuego contra la patrulla policial. Como consecuencia de esa acción resultó lesionada la menor Luisa María Gallego Uribe, de 12 años de edad, quien recibió un impacto de proyectil en el muslo izquierdo, siendo trasladada de inmediato al Hospital Infantil Concejo de Medellín. El informe policial también da cuenta de la captura de uno de los responsables, la recuperación del vehículo sustraído y la intervención de la ciudadanía en los hechos.

158. De igual forma, obra en el expediente la denuncia presentada por la señora Sandra Liliana Gallego Uribe, madre de la menor lesionada, en la cual relató que el 21 de enero de 2015, cuando se encontraba en el barrio Campo Valdés de Medellín, su hija Luisa María Gallego Uribe resultó herida por un proyectil de arma de fuego en circunstancias en que se presentaba una persecución policial contra unos sujetos que se movilizaban en un vehículo hurtado.

159. Señaló que, en el curso de dichos hechos, uno de los disparos impactó a la menor en el muslo izquierdo, por lo que debió ser trasladada a un centro asistencial para la atención médica correspondiente. No obstante, dichas diligencias fueron archivadas por la Fiscalía General de la Nación al considerar que se trataba de un

delito de lesiones personales dolosas de carácter querellable, respecto del cual no se advirtió un interés activo y sostenido de la denunciante en impulsar la acción penal.

160. En cuarto lugar, obran en el expediente pruebas que permiten establecer una diferencia entre la munición utilizada por el agente de la Policía Nacional y la hallada en el cuerpo de la menor lesionada. En efecto, según el Informe de Laboratorio FPJ-13 No. LAREG-6 LABAL OT.0344/15, de fecha 22 de enero de 2015 (folios 99 a 101 del cuaderno “anexo”), el arma de dotación corresponde a una pistola calibre 9 mm, marca Sig Sauer, con seis estrías y seis macizos, provista de un cargador con capacidad para quince cartuchos, de los cuales se conservaron catorce. Dichos cartuchos fueron descritos como de calibre 9 mm, con longitud de 29 mm y vaina metálica de color dorado.

161. Por su parte, en el Informe Investigador de Laboratorio No. LAREG-6 LABAL OT.1678/15, de fecha 7 de marzo de 2015 (folios 127 y 128 del cuaderno “anexo”), se concluyó que el proyectil extraído del cuerpo de la menor Luisa María Gallego Uribe correspondía a un arma de fuego tipo revólver, calibre 38, con longitud de 20,59 mm y con deformaciones atribuibles a la fricción durante su trayectoria. Se precisó, además, que este tipo de munición es utilizada en revólveres de las marcas Llama (modelos Cassidy, Scorpio y Martial), Ruby Extra y Amadeo Rossi.

162. Esta diferencia probatoria permite afirmar que en los hechos intervinieron al menos dos tipos de armas de fuego: la oficial de dotación de la Policía Nacional y otra de características distintas, al parecer empleada por los sujetos que perpetraron la acción delictiva.

163. En quinto lugar, se advierte que mediante escrito del 19 de marzo de 2015, la Fiscalía 40 Seccional presentó acusación en contra del señor Carlos David Casas Vásquez por los delitos de hurto calificado y agravado, así como por fabricación, porte y/o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones agravado (folios 31 a 48, cuaderno “anexo”). Posteriormente, el Juzgado 27 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, mediante sentencia del 22 de septiembre de 2015, lo declaró penalmente responsable de dichas conductas, en virtud del preacuerdo celebrado entre su defensa y el ente acusador (folio 158, cuaderno “anexo”).

164. Cabe precisar que en este proceso penal no se formuló acusación en su contra por las lesiones padecidas por la menor Luisa María Gallego Uribe, las cuales no fueron objeto de imputación en el marco de la actuación adelantada.

165. Con fundamento en las anteriores consideraciones, se procederá al análisis de los defectos alegados, a la luz de los estándares fijados por la jurisprudencia constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

166. Análisis del defecto fáctico. Las actoras sostienen que la providencia cuestionada incurrió en un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, en tanto desconoció el abundante material que obra en el expediente y que da cuenta de

las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos del 21 de enero de 2015, en Medellín, cuando la menor Luisa María Gallego Uribe resultó lesionada por un proyectil de arma de fuego en medio de un intercambio de disparos entre miembros de la Policía Nacional y varios delincuentes que momentos antes habían hurtado un vehículo automotor.

167. Alegan que, a partir de los informes policiales y testimonios recogidos, se acreditó que el proyectil que impactó a la menor fue disparado por uno de los delincuentes; sin embargo, dicho daño se produjo en el marco de una persecución policial legítima. En esa medida, sostienen que la autoridad judicial accionada omitió valorar pruebas determinantes que evidencian la configuración de un supuesto de daño especial, al haberse producido la afectación a la víctima como consecuencia de la actuación legítima del Estado frente a la delincuencia, y no de un comportamiento ilícito de la Fuerza Pública.

168. La Sala observa que el Tribunal Administrativo de Antioquia valoró correctamente el daño antijurídico sufrido por la menor, incluyendo la historia clínica, los informes periciales forenses y los informes de balística, concluyendo que la lesión en la pierna fue ocasionada por un proyectil distinto al armamento de dotación oficial de la Policía Nacional. En ese aspecto, no se configura un defecto fáctico.

169. Sin embargo, la Sala advierte que dicha valoración no fue integral respecto del contexto en el que ocurrió la lesión ni, especialmente, respecto de los elementos probatorios que permitían reconstruir de manera completa la dinámica del operativo policial. En particular, el tribunal no articuló los informes policiales ni la pericia balística con la circunstancia de que la menor quedó expuesta en un espacio público residencial, en horas de la noche, en el marco de un intercambio de disparos. Esta insuficiencia conduce a un error probatorio, por omisión de valorar medios de prueba conducentes, y simultáneamente a un error hermenéutico, al aplicar un estándar de imputación que desconoce el riesgo creado por la actuación legítima del Estado. Por ello, aunque no existe defecto fáctico respecto del daño antijurídico, sí se configura un defecto por insuficiencia en la valoración probatoria del contexto operativo.

170. A continuación, se exponen las razones que soportan las conclusiones anteriores sobre la acreditación del daño antijurídico y la existencia de una valoración probatoria incompleta respecto del contexto en el que este ocurrió.

(i) Sobre la valoración probatoria del daño antijurídico reclamado en la demanda

171. La Sala constata que el Tribunal Administrativo de Antioquia valoró de manera adecuada la existencia del daño antijurídico sufrido por la menor Luisa María Gallego Uribe. Para ello, tuvo en cuenta la historia clínica, los informes periciales de clínica forense, el proceso penal y la evidencia balística que permitió determinar que el proyectil que lesionó a la menor correspondía a un calibre 38, distinto al armamento de dotación oficial de la Policía Nacional.

172. Con base en dichos elementos, el tribunal concluyó razonablemente que la menor sufrió una lesión por proyectil de arma de fuego, lo que generó los perjuicios

reclamados. La Sala considera que, en lo relativo a la existencia y caracterización del daño, la valoración probatoria fue completa, congruente con los demás elementos del expediente y ajustada a los estándares aplicables en materia de responsabilidad extracontractual del Estado. Además, resulta claro que el daño reviste la connotación de antijurídico, al no existir un deber jurídico de soportarlo.

173. En consecuencia, no se configura defecto fáctico en relación con la acreditación del daño antijurídico sufrido por la víctima.

(ii) Sobre la valoración probatoria en el contexto de la persecución policial

174. Por el contrario, la Sala advierte que el tribunal no realizó una valoración adecuada del contexto fáctico en el que se produjo la lesión. Esta omisión no se limita a un desacuerdo interpretativo, sino que constituye una irregularidad probatoria específica: el tribunal no integró las pruebas que describían la dinámica del operativo (informes policiales, pericia balística y documentación penal) para reconstruir el nivel de riesgo que enfrentaban los civiles presentes en la zona. La ausencia de esta articulación impidió examinar si el daño se produjo en condiciones que activaban el régimen de responsabilidad objetiva.

175. En efecto, se observa que la autoridad judicial accionada analizó los informes de balística, las declaraciones rendidas en el proceso penal y los informes policiales, concluyendo que tanto un integrante de la Policía Nacional accionó su arma de dotación oficial, mientras que los ocupantes del vehículo hurtado abrieron fuego contra los agentes de la fuerza pública. Asimismo, determinó que el proyectil que lesionó a la menor correspondía a un calibre 38, arma usualmente asociada a revólveres, y no al armamento de dotación oficial de la Policía (pistolas Sig Sauer 9 mm). Sobre esta base, el Tribunal Administrativo de Antioquia estableció que el disparo provino de los ocupantes del vehículo hurtado.

176. Con base en lo anterior, la Sala considera que, en lo relativo a la actuación de los miembros de la Policía Nacional durante el intercambio de disparos, la valoración probatoria realizada por el *ad quem* fue completa, coherente con las demás pruebas del expediente y respetuosa de las reglas de la sana crítica en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado. Dicho aspecto, además, no fue objeto de discusión por parte de las accionantes, quienes centraron su reproche en la ausencia de un análisis integral del contexto en que se produjo la lesión.

177. No obstante, la Sala advierte que la autoridad judicial accionada no efectuó un estudio integral del contexto fáctico en el que ocurrió el hecho dañoso, particularmente la circunstancia de que la menor quedó accidentalmente expuesta en medio de una persecución policial legítima. Este análisis resultaba especialmente relevante para valorar de manera completa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el daño y para determinar si los hechos correspondían con supuesto de responsabilidad objetiva, conforme a la jurisprudencia aplicable.

178. De acuerdo con la prueba obrante en el expediente, después de las 8 p.m. del 21 de enero de 2015, en la carrera 50 B del barrio Campo Valdés de Medellín, se presentó un cruce de disparos entre agentes de la Policía Nacional y los ocupantes de

un vehículo reportado como hurtado. Durante este evento, la menor resultó herida, y posteriormente, en la carrera 50 BB N°83-45, uno de los ocupantes del vehículo, el señor Carlos David Casas Vásquez, fue capturado.

179. La valoración probatoria realizada por el tribunal incluyó los informes policiales y las declaraciones rendidas en el proceso penal, los cuales indican que los ocupantes del vehículo accionaron sus armas de fuego y que el orificio ubicado en el parabrisas trasero de la camioneta evidenciaba la trayectoria de un disparo proveniente desde su interior. Además, se estableció que el proyectil recuperado de la pierna de la menor correspondía a un calibre 38, tipo de munición usualmente asociada a revólveres comerciales (Llama, Ruby Extra, Amadeo Rossi), diferente del armamento de dotación oficial de los policías (pistolas Sig Sauer calibre 9 mm).

180. Sin embargo, el tribunal no extendió su análisis para valorar cómo el intercambio de disparos, en el marco de una persecución policial legítima, generó que la menor quedara accidentalmente en la línea de fuego. Esta omisión es relevante porque impide una comprensión completa de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió el daño, así como del régimen de imputación aplicable, más aún cuando los hechos fueron ocasionados por terceros y no existe evidencia de un uso indebido del arma oficial por parte de los agentes.

181. En concordancia con la jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la valoración probatoria en materia de responsabilidad estatal no puede realizarse de manera fragmentada o aislada, sino que debe atender al contexto fáctico, temporal y situacional en el que ocurrieron los hechos. En la sentencia de 17 de marzo de 2021 (Exp. 43605A), dicha Corporación destacó que el contexto “*es un instrumento para medir el grado de previsibilidad del daño ocasionado.*”⁵⁹

182. En esa decisión, el Consejo de Estado explicó que, aunque el contexto no define por sí solo la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, constituye un criterio esencial para evaluar la previsibilidad del daño y la existencia de deberes reforzados de protección o de prevención, conforme a las condiciones de riesgo en cada situación. En palabras de la Sección Tercera:

*“la Sala no pretende establecer que se le puede imputar el daño antijurídico a las entidades demandadas, por el solo hecho de que exista una alteración del orden público o un contexto de conflicto armado interno, ya que no es posible exigir lo imposible a la administración. Se itera, que el contexto no es per se un elemento definitorio de la responsabilidad del Estado, el cual en cada caso particular debe ser valorado por el juez administrativo de cara a establecer la conexidad con los móviles, la proximidad geográfica y patrones generalizados de violencia que permitan establecer un juicio relacional con los hechos objeto de la litis a partir del cual se pueda determinar la previsibilidad y el estándar de debida diligencia exigible a la administración.”*⁶⁰

183. Aunque esta doctrina se formuló en un escenario de conflicto armado no internacional, su alcance trasciende ese ámbito, pues el deber de contextualizar los hechos rige toda valoración judicial en materia de responsabilidad estatal,

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 17 de marzo de 2021, expediente 43605A, CP. Ramiro Pazos Guerrero.

⁶⁰ Ibidem.

especialmente cuando el daño se produce en medio de situaciones de riesgo derivadas del ejercicio legítimo de funciones públicas. Así, el juez debe valorar si, dadas las circunstancias del caso concreto -como una persecución armada en zona urbana-, la actuación de la fuerza pública fue razonable, diligente y proporcional frente al deber de proteger a la población civil.

184. La omisión de este análisis impide construir un panorama fáctico-jurídico completo y priva al juez contencioso administrativo de los elementos necesarios para determinar si el daño fue consecuencia de una acción legítima del Estado, de un hecho de un tercero o de una omisión en el cumplimiento de los deberes de prevención. En este sentido, la falta de consideración del contexto constituye un defecto fáctico por insuficiencia en la valoración probatoria, al desconocer un parámetro jurisprudencial esencial para la imputación de responsabilidad.

185. En consecuencia, el contexto en el que se produjo el daño resulta determinante para el análisis de responsabilidad, pues permite diferenciar entre un uso legítimo de la fuerza por parte de la autoridad y la causación de un daño antijurídico atribuible a la entidad pública. En el presente caso, las pruebas dan cuenta de que los agentes actuaron en ejercicio de su función constitucional de preservar el orden público y que la lesión sufrida por la menor se produjo en medio del intercambio de disparos con los ocupantes del vehículo hurtado.

186. No obstante, la Sala considera que la valoración probatoria realizada por el Tribunal Administrativo de Antioquia fue insuficiente, en la medida en que no incorporó el contexto en el que se desarrollaron los hechos ni vinculó la lesión con el marco de la persecución ni las condiciones de riesgo inherentes a la actividad legítima de control delictivo. Esta omisión constituye un defecto fáctico por insuficiencia en la valoración probatoria, al impedir una comprensión integral de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho dañoso.

187. Por lo anterior, aunque se acreditó que la munición que causó la lesión no provino del armamento oficial de los agentes, el tribunal omitió el examen contextual exigido por la jurisprudencia especializada. Esa omisión impidió ponderar adecuadamente la situación de riesgo en la que quedó la menor durante la persecución, elemento indispensable para determinar el régimen de imputación aplicable.

188. Además, la Sala observa que el Tribunal omitió valorar un elemento decisivo del acervo probatorio: la condición de la víctima como menor de 12 años, lesionada en un espacio público residencial mientras transitaba con normalidad. Esta circunstancia imponía un estándar reforzado de diligencia en la actuación policial, y su exclusión del análisis constituye una omisión material en la valoración probatoria. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la condición personal de la víctima, cuando implica especial protección, debe ser incorporada al análisis fáctico y jurídico, pues incide directamente en la previsibilidad del daño y en el examen del riesgo generado por el Estado.

189. En consecuencia, la Sala concluye que la sentencia cuestionada incurrió en un defecto fáctico por insuficiencia en la valoración probatoria, al omitir el análisis

integral del contexto y de la situación de riesgo en que quedó la menor durante la persecución policial, aspecto determinante para una adecuada atribución de responsabilidad del Estado.

190. Conclusión del análisis del defecto fáctico. En síntesis, la Sala constata que no se configura un defecto fáctico en relación con la acreditación del daño antijurídico ni respecto de la identificación del proyectil que lesionó a la menor Luisa María Gallego Uribe, puesto que la valoración probatoria realizada por el Tribunal Administrativo de Antioquia fue razonable, coherente y suficiente en esos aspectos.

191. Sin embargo, se advierte una deficiencia sustancial en la apreciación integral del contexto en el que se produjo la lesión, al omitirse la valoración de elementos determinantes: la dinámica completa de la persecución policial, el nivel de riesgo generado en un entorno residencial, la exposición accidental de la víctima y su condición de menor de edad, que exigía un estándar reforzado de protección. Esta omisión probatoria y hermenéutica constituye un defecto fáctico por insuficiencia en la valoración probatoria, en tanto impidió una comprensión completa de los supuestos de imputación aplicables y afectó la validez de la sentencia cuestionada.

192. Análisis del desconocimiento del precedente judicial. La Sala constata también que la sentencia objeto de la acción de tutela incurrió en un desconocimiento del precedente judicial en materia de responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado bajo el régimen de responsabilidad objetiva, por las razones que se exponen enseguida.

193. Las actoras sostienen que la providencia cuestionada se apartó de manera injustificada de la jurisprudencia reiterada y uniforme del Consejo de Estado sobre la procedencia del régimen de responsabilidad por daño especial. En efecto, al considerar que solo si la lesión de la menor Luisa María Gallego Uribe hubiese sido causada por un proyectil disparado por agentes de la Policía Nacional cabría aplicar dicho título de imputación, el tribunal restringió indebidamente el alcance de este régimen. Ello desconoce que, conforme a múltiples pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el daño especial procede también frente a actuaciones estatales legítimas -como una persecución policial- cuando estas generan en un ciudadano un sacrificio particular, anormal y desproporcionado que rompe la igualdad frente a las cargas públicas.

194. En particular, las actoras invocaron como precedentes desconocidos por el Tribunal Administrativo de Antioquia en su Sentencia del 13 de septiembre de 2024 las siguientes providencias: (i) sentencia del 28 de octubre de 1976, expediente 1482, CP. Jorge Valencia Arango; (ii) sentencia del 19 de agosto de 2004, expediente 15791, CP. Ramiro Saavedra Becerra; (iii) sentencia del 10 de marzo de 2005, expediente 14808, CP. Germán Rodríguez Villamizar; (iv) sentencia del 26 de mayo de 2006, expediente 15427, CP. Ruth Stella Correa Palacio; y, (v) sentencia del 11 de febrero de 2009, expediente 16980, CP. Mauricio Fajardo Gómez.

195. A continuación, la Sala procede a reseñar las decisiones judiciales que, según las actoras, fueron inobservadas por la autoridad judicial demandada, con el

propósito de determinar si en efecto se configuró el desconocimiento alegado del precedente judicial en materia de responsabilidad por daño especial.

Providencia	Síntesis	Consideraciones
Sentencia del 28 de octubre de 1976, expediente 1482, CP. Jorge Valencia Arango	El Banco Bananero del Magdalena, en liquidación, demandó a la Nación para que se declarara su responsabilidad administrativa por los perjuicios sufridos durante el proceso de liquidación adelantado por la Superintendencia Bancaria entre 1966 y 1970. Alegó que, aunque la intervención se fundó en facultades legales, las actuaciones de la entidad de control ocasionaron un agravio patrimonial consistente en la venta subvalorada de bienes, la compra de acciones sobrevaloradas, el pago de honorarios excesivos, la pérdida de ingresos por arrendamientos y operaciones financieras desfavorables. Por ello, solicitó que la Nación fuera condenada a indemnizarlo por los daños ocasionados.	El Consejo de Estado concluyó que no hubo falla del servicio, pero sí un perjuicio anormal y desproporcionado derivado de la liquidación realizada por la Superintendencia. Reconoció que, aunque la actuación estatal era legítima, impuso al Banco un sacrificio que rompió la igualdad frente a las cargas públicas. Con base en los principios de igualdad y equidad, declaró la responsabilidad patrimonial del Estado a título de daño especial.
Sentencia del 19 de agosto de 2004, expediente 15791, CP. Ramiro Saavedra Becerra	Un agente de la Policía Nacional, Jaime Arturo Peña Muñoz, resultó gravemente herido por un disparo de fusil de dotación oficial accionado de manera imprudente por un compañero, mientras cumplía labores de vigilancia en San Carlos, Antioquia (1992). La demanda de reparación directa fue promovida por el lesionado y su familia, alegando falla del servicio.	El Consejo de Estado determinó que el daño antijurídico sufrido por el agente Peña Muñoz era imputable al Estado, pues no provenía de un riesgo propio del servicio, sino de la falla del servicio derivada de la conducta imprudente de un compañero que accionó su arma de manera irregular y contraria a los protocolos de seguridad. La Sala precisó que, aunque los miembros de la fuerza pública asumen riesgos propios de su labor, no están obligados a soportar perjuicios ocasionados por la negligencia de otros agentes.
Sentencia del 10 de marzo de 2005, expediente 14808, CP. Germán Rodríguez Villamizar	Los demandantes, familiares de Raúl Vaca Garzón, solicitaron declarar la responsabilidad patrimonial	El Consejo de Estado precisó que, aunque los daños causados con armas de dotación oficial suelen

	<p>de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por los perjuicios ocasionados con su muerte, ocurrida el 16 de mayo de 1993 en Támara, Casanare. Alegaron que el fallecimiento se produjo por disparos injustificados de miembros del Ejército con armas de dotación oficial, pese a que la víctima no representaba amenaza real para los uniformados. En consecuencia, reclamaron la indemnización de perjuicios morales y materiales para padres, hermanos y demás allegados.</p>	<p>analizarse bajo el título de riesgo excepcional, en este caso la responsabilidad se configuró por falla del servicio, pues los miembros de la fuerza pública dispararon contra la víctima sin justificación alguna, desconociendo el deber de causar el menor daño posible. La Sala descartó la culpa exclusiva de la víctima y señaló que la defensa putativa alegada en lo penal no exonera al Estado de su responsabilidad patrimonial.</p>
<p>Sentencia del 26 de mayo de 2006, expediente 15427, CP. Ruth Stella Correa Palacio</p>	<p>La parte actora pidió que se declarara responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional por la muerte de Jorge Olivo Quintín Rojas, ocurrida el 20 de febrero de 1993 en Acacias, Meta, y que se indemnizara a sus familiares por perjuicios morales y materiales. El fallecido había tenido un altercado con Jaime Corrales por un tractor en reparación. Poco después, los agentes Eliseo Mejía Molina y Enry Velásquez Silvestre, relacionados familiarmente con Corrales, llegaron al lugar y dispararon sus armas de dotación oficial, causando la muerte de Quintín Rojas. Se alegó que los agentes actuaron de manera innecesaria y dolosa, aprovechando su condición de servidores públicos, lo que motivó la reclamación de indemnización por parte de los familiares y la compañera permanente del fallecido.</p>	<p>El Consejo de Estado determinó que la muerte fue causada por los agentes de Policía Eliseo Mejía y Enry Velásquez. Sin embargo, su actuación ocurrió fuera del servicio y sin utilizar arma de dotación oficial, motivada por proteger a un familiar y no en ejercicio de funciones públicas.</p> <p>Por lo tanto, aunque los agentes fueron responsables del hecho, el daño no fue imputable al Estado, y se revocó la sentencia de primera instancia que lo condenaba.</p>
<p>Sentencia del 11 de febrero de 2009, expediente 16980, CP. Mauricio Fajardo Gómez</p>	<p>En 1998, Rodrigo Rodríguez Estrada demandó al Municipio de Armenia por daños materiales y morales causados por la construcción de un puente frente a su inmueble, que afectó su local</p>	<p>La Sala constató que Rodrigo Rodríguez Estrada era propietario del local 102 del Edificio Balkanes y ejercía actividad comercial allí con el establecimiento Ventanilla Mil, por lo que estaba legitimado para presentar la</p>

	<p>Ventanilla Mil y redujo su valor comercial.</p> <p>El municipio negó los perjuicios, argumentando que el acceso al inmueble no estaba impedido y que el interés público prevalecía.</p>	<p>demanda. La propiedad y el modo de adquisición del inmueble quedaron acreditados mediante escrituras públicas y certificado de tradición y libertad.</p> <p>El caso se analizó bajo el régimen de daño especial, aplicable cuando una actuación administrativa lícita, aunque en beneficio de la comunidad, causa un perjuicio excepcional a un particular, rompiendo la igualdad frente a las cargas públicas. La construcción del puente vehicular frente al inmueble afectó la visibilidad y el acceso al local, provocando disminución de clientes y cierre del negocio.</p>
--	--	---

196. En los casos analizados, los actores alegan perjuicio patrimoniales o extrapatrimoniales derivados de actuaciones de la administración o de miembros de la Fuerza Pública, cuestionando la legalidad y los efectos de estas actuaciones sobre sus bienes o su integridad. En la sentencia del Banco Bananero del Magdalena, se reconoce que, aunque no hubo falla del servicio, la liquidación generó un perjuicio desproporcionado que justificó la responsabilidad del Estado a título de daño especial. En el caso del agente Peña Muñoz, se confirma que el daño derivó de la negligencia de un compañero, imputable al Estado por fallas en la prestación del servicio. En el expediente de Raúl Vaca Garzón, la responsabilidad surge de disparos injustificados del Ejército, configurando falla del servicio y reconociendo indemnización por perjuicios morales.

197. Por el contrario, en la muerte de Jorge Olivo Quintín Rojas, aunque hubo responsabilidad de los agentes, estos actuaron fuera del servicio y con fines personales, por lo que el Estado no fue declarado responsable. Finalmente, en el caso del inmueble afectado por la construcción de un puente, se reconoce que la obra, aunque lícita y de interés público, ocasionó un perjuicio material que se analizó bajo el régimen de daño especial. En conjunto, estas decisiones muestran cómo el Consejo de Estado distingue entre actos legítimos de la administración y aquellos que generan un sacrificio desproporcionado para un particular, delimitando la responsabilidad patrimonial estatal según el contexto y la naturaleza del daño.

198. En el presente asunto, la parte demandante sostiene que la sentencia acusada omitió considerar precedentes relevantes en los cuales, aun tratándose de actuaciones legítimas o regulares de la Fuerza Pública, se reconoció que estas podían generar un perjuicio excepcional para un particular. En el caso de la menor lesionada durante un intercambio de disparos en el marco de una persecución policial, se alegó que, si bien los agentes actuaron dentro de sus competencias legales, ello no exime al Estado de

responder por los daños ocasionados, dado que se configuró una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas, característica esencial del daño especial.

199. La demanda de tutela aduce que la sentencia del Tribunal desconoció la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado sobre la procedencia del régimen de responsabilidad objetiva por daño especial, al restringir su aplicación a los casos en que el daño proviene directamente de la acción de los agentes estatales, esto es, del impacto de un proyectil disparado por la Policía Nacional, excluyendo aquellos en los que el daño es consecuencia indirecta o colateral de una actuación legítima.

200. No obstante, la Sala advierte que, si bien la parte actora invocó expresamente el daño especial como título de imputación, lo cierto es que la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido uniforme al resolver casos de lesiones o muertes ocasionadas en el marco de persecuciones, enfrentamientos o actuaciones legítimas de la Fuerza Pública. En algunos pronunciamientos, la responsabilidad se ha declarado bajo el título de daño especial, y en otros, bajo el de riesgo excepcional.

201. Pese a esa diversidad terminológica, ambos títulos de imputación se fundamentan en la misma lógica de responsabilidad objetiva del Estado: no es necesario acreditar una falla del servicio ni una conducta antijurídica de los agentes, sino únicamente la existencia de un daño antijurídico que el afectado no estaba jurídicamente obligado a soportar, derivado del funcionamiento legítimo o riesgoso de la Administración.

202. Conforme a la línea jurisprudencial consolidada por la Sección Tercera, tanto el daño especial como el riesgo excepcional descansan en los principios de solidaridad y equidad, y buscan restablecer el equilibrio roto por una actuación estatal que, aun siendo lícita y orientada al interés general, impone a un particular una carga anormal o un sacrificio desproporcionado. En tales casos, el Estado debe responder patrimonialmente como expresión del deber constitucional de garantizar la igualdad ante las cargas públicas.

203. En el caso concreto, el Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció este entendimiento objetivo de la responsabilidad estatal, al condicionar la procedencia del régimen de reparación a la prueba de que el proyectil que lesionó a la menor fue disparado por un agente estatal. Esta conclusión restringe indebidamente el alcance de la responsabilidad objetiva, pues pasa por alto que en escenarios de persecución policial o enfrentamientos armados, el daño puede surgir como consecuencia directa de una actuación legítima del Estado, sin que ello exonere su deber de reparación cuando se configura un sacrificio individual anormal y desproporcionado.

204. En ese sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido constante al señalar que, en materia de responsabilidad objetiva derivada de actuaciones legítimas de la Fuerza Pública -como persecuciones o enfrentamientos armados-, la procedencia del régimen de imputación no depende de la identificación del autor material del disparo, sino del contexto en el cual se produce el daño. Lo esencial es que la lesión o muerte se origine en el despliegue de una actividad estatal que, por su naturaleza, comporta un riesgo excepcional o impone al ciudadano una carga desproporcionada que no está jurídicamente obligado a soportar.

205. Así lo ha reconocido la jurisprudencia en múltiples oportunidades. Por ejemplo, en la sentencia del 9 de mayo de 2011, la Subsección C de la Sección Tercera condenó a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional por las lesiones sufridas por una civil durante una persecución policial, pese a que no se probó que el proyectil proviniera de un arma oficial, al considerar que la exposición al riesgo derivó del operativo desplegado por la fuerza pública. En igual sentido, en el caso de Alfonso Antonio Caro Ospina (sentencia del 8 de junio de 2011), el Consejo de Estado reiteró que la autoría material del disparo es irrelevante cuando el daño se produce en el marco de una operación militar o policial legítima, pues la imputación se fundamenta en la ruptura del equilibrio de las cargas públicas.

206. De igual manera, la Sección Tercera ha sostenido, dentro del régimen de riesgo excepcional, que el Estado debe responder cuando el daño se genera en el contexto de enfrentamientos armados o persecuciones, incluso si no se logra acreditar que el proyectil provino del armamento de dotación oficial. En tales casos, lo determinante es que la lesión o la muerte se derive del despliegue de una actividad legítima de la Fuerza Pública que, por su naturaleza, genera un riesgo anormal para la población civil. En la sentencia del 3 de junio de 2025, relativa al caso de Pedro Pablo Martínez, la Sección Tercera declaró la responsabilidad de la Nación pese a que no se logró establecer de qué lado provino el proyectil que causó su muerte, al concluir que el daño ocurrió en desarrollo de una persecución policial legítima que introdujo un riesgo extraordinario que el ciudadano no estaba en el deber jurídico de soportar.

207. En consecuencia, el criterio uniforme de la jurisprudencia de la Sección Tercera muestra que, en los casos de actuaciones legítimas de la Fuerza Pública, lo determinante para efectos de la imputación no es la procedencia material de la bala, sino el nexo entre el daño antijurídico y la actividad estatal generadora del riesgo. Exigir la demostración de que el proyectil provino directamente del arma de un agente desconoce la naturaleza objetiva del régimen de responsabilidad y contraviene la línea jurisprudencial consolidada sobre daño especial y riesgo excepcional.

208. Bajo ese entendido, la interpretación asumida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, al restringir el régimen de daño especial a los casos en los que la lesión proviene de la acción directa de un agente estatal, constituye un apartamiento injustificado del precedente judicial, en tanto omite la doctrina reiterada según la cual el Estado debe reparar los perjuicios sufridos por terceros inocentes cuando estos resultan afectados en el marco de operativos o enfrentamientos que, aunque legítimos, generan riesgos extraordinarios para la población civil.

209. *Conclusión del análisis del desconocimiento del precedente judicial.* La Sala concluye que la providencia cuestionada incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, al apartarse injustificadamente de la línea jurisprudencial consolidada que reconoce la responsabilidad del Estado -ya sea bajo el daño especial o el riesgo excepcional- en los eventos en los que, por la actividad legítima o riesgosa de la administración, se causa un perjuicio que excede las cargas que los ciudadanos deben soportar. La omisión de este análisis integral vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de las accionantes, en tanto

desconoció los criterios objetivos y de equidad que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado.

210. *Análisis del defecto por decisión sin motivación o con motivación aparente.*

La parte actora sostuvo que la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto por decisión sin motivación o con motivación aparente, en los términos definidos por las Sentencias C-590 de 2005 y T-015 de 2018, al revocar el fallo de primera instancia sin exponer las razones jurídicas y fácticas que justificaran la modificación del régimen de responsabilidad. En su criterio, la providencia impugnada se limitó a afirmar que no se configuraban los supuestos del daño especial y que el hecho generador correspondía al actuar exclusivo y determinante de un tercero, sin un desarrollo argumentativo suficiente que respaldara tal conclusión.

211. Sin embargo, del examen integral de la providencia cuestionada no se advierte la configuración del mencionado defecto. Ciertamente, la motivación judicial, aunque es concisa, dio cuenta de los fundamentos de hecho y de derecho que sustentaron la decisión, particularmente al valorar las pruebas que demostraban que el proyectil que lesionó a la menor no fue disparado por un arma de dotación oficial, y al concluir, con base en ello, que se rompía el nexo causal y que, por tanto, no era posible imputar responsabilidad a la entidad demandada. Estas razones, aun cuando breves, permiten identificar el criterio decisorio y la lógica que sustentó la revocatoria, lo que excluye la existencia de una motivación meramente aparente.

212. La jurisprudencia constitucional ha precisado que este defecto se configura únicamente cuando la decisión carece totalmente de motivación o cuando su argumentación es abiertamente irrazonable o inexistente, no cuando existe un desacuerdo con el sentido o la extensión del razonamiento judicial. La exigencia es estricta, esto es, no basta que la parte actora considere que la motivación es débil o insuficiente. Lo determinante es que exista un razonamiento identificable, por mínimo que sea, que permita comprender la decisión. En este caso, el tribunal cumplió con el deber de exponer las razones que lo condujeron a revocar la decisión de primera instancia, aun si las demandantes discrepan de la suficiencia o del alcance de dichas razones.

213. Además, no puede perderse de vista que, aunque el fallo de primera instancia analizó la responsabilidad desde el daño especial, la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido uniforme en los casos en que terceros resultan lesionados durante operativos policiales, aplicando en ocasiones el daño especial y en otras el riesgo excepcional. Ambos títulos, no obstante, integran el marco de la responsabilidad objetiva del Estado, de modo que el análisis efectuado por el Tribunal -centrado en la ausencia de nexo causal y en la existencia de un hecho exclusivo de un tercero- no implica una falta de motivación, sino una opción interpretativa legítima dentro de los límites de la discrecionalidad judicial.

214. Si bien es cierto que el tribunal no justificó expresamente el tránsito entre los distintos regímenes de imputación, esa omisión no equivale a inexistencia de motivación, sino a una argumentación incompleta dentro del marco de discrecionalidad judicial. El defecto alegado no busca sancionar decisiones poco desarrolladas o interpretaciones discutibles, sino decisiones carentes de razones. En

este caso, el tribunal sí expuso por qué descartó la responsabilidad estatal: ruptura del nexo causal y proveniencia del daño de un tercero. El hecho de que la providencia no dialogue con la línea más reciente del Consejo de Estado puede ser un desacierto hermenéutico, pero no configura una falta de motivación con relevancia constitucional.

215. En ese contexto, no se configura el defecto alegado, pues la providencia impugnada cumplió con el deber de motivar la decisión adoptada, exponiendo, aunque de manera sucinta, las razones fácticas y jurídicas que justificaron la revocatoria del fallo de primera instancia. La argumentación desarrollada por el Tribunal se enmarca dentro del margen de interpretación razonable propio de la función judicial, sin que pueda equipararse la discrepancia de la parte actora con una ausencia de motivación. En consecuencia, la decisión cuenta con una justificación real y jurídicamente válida, por lo que este cargo carece de vocación de prosperidad.

216. *Conclusión del análisis del defecto por decisión sin motivación.* La Sala concluyó que no se configuró un defecto por decisión sin motivación o con motivación aparente, toda vez que la providencia cuestionada cumplió con el deber de exponer las razones jurídicas y fácticas que sustentaron la revocatoria del fallo de primera instancia. Si bien la motivación fue breve, esta permitió comprender el itinerario argumentativo del tribunal administrativo y los fundamentos de su decisión. Por tanto, el reparo formulado por la parte actora corresponde a una discrepancia frente al criterio judicial adoptado, y no a una ausencia real de motivación, motivo por el cual este cargo carece de vocación de prosperidad.

Órdenes y remedios

217. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional adoptará las siguientes órdenes y remedios, orientadas a restablecer los derechos fundamentales vulnerados y garantizar la eficacia del amparo concedido.

218. Primero. Revocar la sentencia dictada por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 5 de mayo de 2025, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela promovida por Luisa María Gallego y Sandra Liliana Gallego Uribe. En su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la reparación integral y a la igualdad.

219. Segundo. Dejar sin efectos la providencia judicial cuestionada, esto es, la sentencia proferida el 13 de septiembre de 2024 por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que había revocado la decisión del 18 de junio de 2020 dictada por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín. En su lugar, ordenar a dicha autoridad judicial que, dentro del término de treinta (30) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, profiera una sentencia de reemplazo conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de única instancia proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 5 de mayo de 2025, que declaró improcedente la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la reparación integral y a la igualdad de las actoras.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la providencia judicial cuestionada, esto es, la sentencia del 13 de septiembre de 2024, por medio de la cual la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia que revocó la sentencia del 18 de junio de 2020, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Medellín.

TERCERO. ORDENAR a la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia que, en el término de 30 días contados a partir de la notificación de la presente decisión, dicte una sentencia de reemplazo conforme a las consideraciones expuestas en esta sentencia.

TERCERO: LIBRAR por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

Expediente T-11.212.532
M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General