

PERJUICIOS MORALES - Reconocimiento a suegros. Privación injusta de la libertad / PERJUICIOS MORALES - Reconocimiento a esposo o cónyuge, hijos, hermanos

La jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado ha manifestado que, en casos de privación injusta de la libertad, la simple acreditación del parentesco, para los eventos de perjuicios morales reclamados por abuelos, padres, hijos, hermanos y nietos, cuando alguno de estos ha sufrido un daño antijurídico, como el que se juzga en el presente caso, a partir del contenido del artículo 42 de la Carta Política y con base en las máximas de la experiencia, resulta suficiente para inferir que tanto el peticionario como los integrantes de su familia han padecido el perjuicio moral por cuya reparación se demanda. Respecto del quantum al cual debe ascender la indemnización de estos perjuicios, la Sala acudirá a los parámetros establecidos en la reciente sentencia de unificación de la Sección Tercera de la Corporación, (...) [Así las cosas] los señores Manuel Vicente Torres Triviño y Gloria Ospina de Torres, quienes dijeron acudir en calidad de suegros del señor Juan Orlando Penagos Urrego, demostraron ese hecho con la declaración que rindieron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los señores Juan Carlos Moreno Mejía y Gerardo Arnoldo Vargas Vásquez, quienes aseguraron que los reconocían como los suegros del señor Penagos Urrego y en sus declaraciones coincidieron en manifestar sobre el profundo dolor, tristeza y desilusión que les produjo la privación de su libertad. La Sala da crédito a estos testimonios y, por lo tanto, tendrá a estos demandantes como suegros del afectado directo para efectos del reconocimiento de la indemnización de los perjuicios morales de quien aseguraron los deponentes padecieron dolor, tristeza y sufrimiento por la privación injusta de la libertad a la que fue sometido Juan Orlando Penagos Urrego. (...) En efecto, habrá que condenarse a la demandada por el perjuicio por el cual reclaman resarcimiento los actores y, al hacerlo, se tendrá en cuenta la naturaleza, intensidad, extensión y gravedad de la afectación o lesión al derecho o interés legítimo respectivo, por lo que se asignarán a ese título, para cada uno de los demandantes, los valores que se indican a continuación.

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Condena, privación injusta de la libertad. Policía Nacional / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - Privación injusta de la libertad. Policía Nacional

La Sala precisa que si bien es cierto que la Fiscalía General de la Nación profirió las respectivas providencias a través de las cuales se privó injustamente de la libertad a las víctimas directas del daño, no lo es menos que tales providencias se dictaron con fundamento en las pruebas recaudas por la Policía Nacional y por la solicitud expresa hecha por esta entidad con el fin de que se decretara la apertura de la investigación formal en contra de los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego, en esa medida resulta claro que la Policía Nacional, contribuyó eficientemente con la producción del daño antijurídico, ocasionado a los ahora demandantes y por lo tanto debe responder por los perjuicios ocasionados, en la proporción indicada en la sentencia de primera instancia. Por lo anterior expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada, en cuanto accedió a las suplicas de la demanda y, en consecuencia, y procederá a estudiar la indemnización de perjuicios reconocida por el a quo de conformidad con el petitum de la demandas y de lo probado en el proceso, aspectos que constituyen –según se vio–, el principal motivo de inconformidad de la parte demandante para con el fallo de primera instancia.

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Condena, privación injusta de la

libertad. Fiscalía General de la Nación / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - Privación injusta de la libertad. Fiscalía General de la Nación / PRIVACION INJUSTA DE LA LIBERTAD - Cargas públicas. Daño antijurídico: No está en obligación de soportar

Las circunstancias descritas evidencian que señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego fueron objeto de medida de aseguramiento consistente en detención preventiva por haber sido sindicados de los delitos de concierto para delinquir, estafa, falsedad material en documento público y falsedad material en documento privado; sin embargo, la misma Fiscalía General de la Nación, después de valorar detenidamente el material probatorio allegado a la investigación penal, concluyó que no existían pruebas suficientes sobre la responsabilidad penal por la comisión del ilícito por los ahora demandantes, toda vez que no se logró demostrar que los sindicados cometieron el hecho por el cual se los investigó. (...) Así las cosas, precisa la Sala que la preclusión de la investigación a favor de los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego devino de la sencilla pero potísima razón consistente en que no se logró probar y menos establecer su responsabilidad penal, dado que no se logró establecer su participación en la conducta imputada, postulado aplicado por la Fiscalía General de la Nación para concluir acerca de su absolución del cargo por el cual se los privó de su libertad. Ésta sola circunstancia constituye un evento determinante de privación injusta de la libertad, puesto que antes, durante y después del proceso penal al cual fueron vinculados los ahora demandantes, siempre mantuvieron intacta la presunción constitucional de inocencia que los ampara y que el Estado, a través de la entidad ahora demandada, jamás les desvirtuó. (...) Teniendo en cuenta las circunstancias fácticas descritas se impone concluir que no estaban los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego en la obligación de soportar el daño que el Estado le irrogó y que, por tanto, debe calificarse como antijurídico, calificación que determina la consecuente obligación para la Administración de resarcir a los demandantes.

PRIVACION INJUSTA DE LA LIBERTAD - Régimen aplicable. Artículo 90 Constitución Política, Ley 270 de 1996, Decreto 2700 de 1991 artículo 414

La Sala estima necesario reiterar que, aún en los casos de privación injusta de la libertad proveniente de causas ajenas a las enunciadas en el derogado artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 o por in dubio pro reo, el régimen de responsabilidad aplicable es de carácter objetivo, en el cual se prescinde en absoluto de la conducta del sujeto y su culpabilidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido, por tanto, basta demostrar éste último para endilgar la responsabilidad de la Administración en razón a que quien lo padeció no estaba en la obligación de soportarlo -en este caso el daño producto de la privación de la libertad-. Esta Subsección, en sentencia de mayo 12 de 2011, acogió el anterior entendimiento. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre este tema ver la providencia de 12 de mayo de 2011, exp. 20665

PERJUICIOS MATERIALES - Daño emergente. Gastos de honorarios / PERJUICIOS MATERIALES - Gastos de honorarios: Contrato de prestación de servicios profesionales de defensa jurídica, prueba / DAÑO EMERGENTE - Gastos de honorarios. Actualización de la condena, fórmula actuarial

En la sustentación, la parte demandante manifestó su desacuerdo para con la sentencia de primera instancia en lo atinente a la ausencia de prueba del contrato de honorarios profesionales que el señor Penagos Urrego suscribió por concepto

de defensa dentro del proceso penal, cuando el mismo siempre ha obrado en el expediente. Con el fin de acreditar los gastos asumidos por el sindicato por concepto de honorarios de abogado se aportó el contrato de honorarios profesionales suscrito el 30 de noviembre de 2001 entre el señor Juan Orlando Penagos Urrego y José Orozco Giraldo, cuyo valor se fijó en la suma de \$ 10'000.000. El documento anterior fue aportado en original con la demanda, sin que el mismo hubiere sido tachado de falso por la entidad demandada, razón por la cual el documento en mención resulta suficiente para acreditar el desembolso efectivo de la suma de \$ 10'000.000 por dicho concepto, la cual será actualizada a la fecha de esta sentencia.

NOTA DE RELATORIA: Con aclaración de voto del consejero Carlos Alberto Zambrano Barrera

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015).

Radicación número: 25000-23-26-000-2002-02167-01(36575)

Actor: JUAN ORLANDO PENAGOS URREGO Y OTROS

Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL - FISCALIA GENERAL DE LA NACION - SOCIEDAD ASEGURADORA COLSEGUROS S.A.

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA) (PROCESO ACUMULADO 2002-2450)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y las demandadas, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, en contra de la sentencia proferida el día 27 de noviembre de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1.- LAS DEMANDAS Y SU TRÁMITE.

➤ **Las pretensiones proceso 2002-2167-00.**

Los señores Juan Orlando Penagos Urrego, Gloria Mercedes Torres Ospina, Rosa Tulia Urrego Romero, Andrés Leonardo, Laura Milena y Lizeth Carolina Penagos Torres, Rafael Alfonso, José Ismael, María Alba y Blanca Stella Penagos Urrego; Manuel Vicente Torres Triviño y Gloria Ospina de Torres, por intermedio de mandatario judicial debidamente constituido y en ejercicio de la acción de reparación directa enderezada en contra de la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Fiscalía General de la Nación y la sociedad aseguradora Colseguros S.A, mediante libelo presentado el día 29 de octubre de 2002¹ solicitaron que, previos los trámites de ley, con citación y audiencia de las demandadas y del señor agente del Ministerio Público, se declarara la responsabilidad administrativa de aquellas, por la totalidad de los daños y perjuicios que les fueron causados con motivo de la privación injusta de la libertad y/o el error judicial al que fue sometido el primero de los mencionados, dentro de un proceso penal adelantado en su contra.

Se solicitó en la demanda, consecuentemente, que, a título de indemnización, se reconociera a favor del señor Juan Orlando Penagos Urrego, por concepto de perjuicios morales, una suma equivalente a cien (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Solicitaron los demandantes, asimismo, se reconociera a favor de la señora Gloria Mercedes Torres Ospina –esposa-, por concepto de indemnización de perjuicios morales, una suma equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para los señores Andrés Leonardo, Laura Milena y Lizeth Carolina Penagos Torres -hijos-, así como para la señora Rosa Tulia Urrego Romero – madre-, por concepto de indemnización de perjuicios morales, una suma equivalente a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para los señores Rafael Alfonso, José Ismael, María Alba y Blanca Stella Penagos Urrego -hermanos-, así como para los señores Manuel Vicente Torres Triviño y Gloria Torres Ospina –suegros-, por concepto de indemnización de perjuicios

¹ Folio 23 del cuaderno principal 2002-2167-00.

morales, una suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de ellos

Finalmente, solicitaron que se reconociera a favor del señor Juan Orlando Penagos Urrego, la suma global de mil trescientos quince millones de pesos (\$1.315.000.000) por concepto de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante.

➤ **Las pretensiones proceso 2002-2450-00.**

Los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Luis Antonio Bobadilla Hernández, quienes actúan en nombre propio y representación de su hijos menores de edad Juan Sebastián y Natalia Andrea Bobadilla Vera; Ana Lucia Rodríguez Roa, Raúl Vera, Yohana Paola, Nancy Edith, Sandra Patricia y Robert Oswaldo Vera Rodríguez; por intermedio de mandatario judicial debidamente constituido y en ejercicio de la acción de reparación directa enderezada en contra de La Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Fiscalía General de la Nación y la sociedad aseguradora Colseguros S.A, mediante libelo presentado el día 6 de diciembre de 2002² solicitaron que, previos los trámites de ley, con citación y audiencia de las demandadas y del señor agente del Ministerio Público, se declarara la responsabilidad administrativa de aquellas, por la totalidad de los daños y perjuicios que les fueron causados con motivo de la privación injusta de la libertad y/o el error judicial a los que fue sometido la primera de las mencionadas, dentro de un proceso penal adelantado en su contra.

Se solicitó en la demanda, consecencialmente que, a título de indemnización, se reconociera a favor de la señora Nubia Lucia Vera Rodríguez, por concepto de perjuicios morales, una suma equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Solicitaron los demandantes, asimismo, que se reconociera a favor del señor Luis Antonio Bobadilla Hernández –esposo-, por concepto de indemnización de perjuicios morales, una suma equivalente a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

² Folio 36 vlto del cuaderno principal proceso 2002-2167-00.

Para los señores Juan Sebastián y Natalia Andrea Bobadilla Vera -hijos-, así como para los señores Ana Lucía Rodríguez Roa y Raúl Vera – padres-, por concepto de indemnización de perjuicios morales, una suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de ellos.

Para los señores Yohana Paola, Nancy Edith, Sandra Patricia y Robert Oswaldo Vera Rodríguez -hermanos-, por concepto de indemnización de perjuicios morales, una suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. para cada uno de ellos.

Finalmente solicitaron se reconociera a favor de la señora Nubia Lucía Vera Rodríguez, la suma de ciento sesenta millones de pesos (\$160.000.000) por concepto de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de año emergente y lucro cesante.

Como **fundamentos de hecho** de las pretensiones, narraron los actores que la sociedad aseguradora Colseguros S.A, entre los meses de julio y agosto del año 2000, fue víctima de hurto y estafa a través de la falsificación de documentos y lavado de títulos de capitalización en un valor aproximado de \$ 2.600.000.000, conducta que al parecer se prolongó hasta finales del 2001, por lo que luego de una investigación por parte de la División del Departamento de Auditoría de la mencionada compañía, en la cual se evidenció el extravío de los dineros, se formuló denuncia ante la Dirección de Policía Judicial de la Policía Nacional.

Expresaron las demandas que la mencionada Dirección de la Policía Nacional recibió de la Auditoría de Colseguros un listado de las personas que se desempeñaban en el área de Capitalización y Sistemas, entre las cuales se encontraban los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucía Vera Rodríguez.

Se manifestó, igualmente, que el señor Ricardo Manrique Rojas, investigador de la Dirección de Policía Judicial de la Policía Nacional, elaboró informes falsos, en los cuales refirió reuniones entre el sindicato Luis Ricardo Díaz y la hoy demandante Nubia Lucía Vera Rodríguez, para entregarle aquél unos títulos de capitalización, con el objeto de realizar fraudes. Agregaron, que lo mismo ocurrió con el señor Juan Orlando Penagos Urrego, de quien aseguró el investigador poseer un video y

fotografías que nunca allegó al sumario, evadiendo siempre las citaciones que sobre el particular se le hicieron.

Señalaron los libelos que con los referidos informes, la Fiscalía General de la Nación abrió instrucción formal y ordenó la captura de los demandantes, la que se hizo efectiva el 14 de noviembre de 2001 en las instalaciones de la Aseguradora Colseguros S.A., reteniéndole en ese momento al señor Penagos Urrego, elementos personales como dinero en efectivo, su celular, tarjetas de crédito, chequera y otros documentos que portaba, los cuales quedaron bajo custodia inicial de la DIJIN y luego de la Fiscalía 141 Seccional de la Unidad Quinta de Patrimonio Económico y Fe Pública.

Indicaron los actores, asimismo, que luego de la retención de estos elementos, se realizaron entre los días 10 y 28 de diciembre de 2001 compras con su tarjeta del Banco City Bank, por sumas superiores a los \$ 5'800.000, de lo cual no se efectuó pronunciamiento alguno por parte de la Fiscalía.

Aseguraron los libelos que en el momento de su captura el señor Penagos Urrego devengaba un salario integral de \$ 10'500.000 mensuales y que la empresa le consignaba en el fondo de cesantías una cuota extraordinaria, mientras que la señora Nubia Lucía Vera Rodríguez percibía la suma de \$612.000 mensuales.

Finalmente, en libelos, se sostuvo que, los demandantes han visto quebrantada la posibilidad de volver a obtener una vinculación laboral con un salario igual o superior al que percibían, dado que sus posibilidades de empleo son nulas por la mala reputación que se les creó en el entorno del campo de los seguros.

Las demandas, así formuladas, se admitieron por autos de 21 de noviembre de 2002³ y 22 de enero de 2003⁴, providencias que se notificaron en debida forma a las demandadas y al señor Agente Ministerio Público.

1.2.- CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS.

La Policía Nacional contestó las demandas y se opuso a las pretensiones⁵. Indicó, en síntesis, que no debía responder por los daños que se le atribuyen porque se

³ Folio 26 del cuaderno No. 1, para el proceso radicado bajo el No. 2002-2167-00.

⁴ Folio 39 del cuaderno No. 1, para el proceso radicado bajo el No. 2002-2450-00.

encontraba jurídicamente facultada para realizar la captura de los sospechosos y colocarlos a disposición de la autoridad que los requería, esto es, la Fiscalía General de la Nación, a quien le correspondió adelantar la correspondiente investigación dentro de la cual resolvió la situación jurídica de los ahora demandantes, imponiéndoles medida de aseguramiento, de lo cual indicó que la institución policial solo se ciñó a cumplir con los procedimientos legalmente establecidos por la ley.

La Fiscalía General de la Nación contestó las demandas y se opuso a la totalidad de sus pretensiones, al considerar que su actuación se surtió de conformidad con las normas jurídicas vigentes para la época de los hechos, sin que pueda predicarse un defectuoso procedimiento de la administración de justicia, ni error, ni mucho menos privación injusta de la libertad de los demandantes, agregando que no se cumple el imperativo legal de responsabilidad objetiva, porque el *in dubio pro reo* no se encuentra enlistado en el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal⁶.

A su turno, la Compañía de Seguros Colseguros S.A., manifestó dentro del proceso radicado 2002-2167, que la detención del señor Juan Orlando Penagos Urrego no se debió a conducta desplegada por la empresa aseguradora, sino a las imputaciones realizadas por la DIJIN, como lo expone el Fiscal 141 de la Unidad V de Delitos contra la Fe Pública y el Patrimonio Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Bogotá D.C., lo que constituye una falta de legitimación por pasiva, dado que a ella no se le ha delegado función pública alguna para actuar ni tampoco para comprometer la libertad del señor Penagos Urrego.

En el proceso radicado 2002-2450-00 contestó la demanda en forma extemporánea.

Posteriormente, se decretaron y practicaron pruebas, etapa procesal en la cual se solicitó la acumulación de los procesos en cuestión, petición que fue resuelta favorablemente por el Tribunal *a quo* mediante providencia de 22 de marzo de 2007⁷.

⁵ Folios 49 a 54 del cuaderno principal proceso No. 2002-2450-00.

⁶ Folios 121 a 130 proceso 2002-2167 y 94 a 102 proceso 2002-2450.

⁷ Folio 195 del cuaderno 2002-2167-00.

Una vez concluido el período probatorio, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en los libelos e insistió en lo injusto de los daños causados a los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez por las imputaciones que les formuló la Policía Nacional a través de la Dijin, agregando que no se logró prueba alguna que condujera a vincularlos con los sindicados dentro del proceso investigado por la Fiscalía General de la Nación.

La Compañía de Seguros Colseguros S.A. allegó dentro del término legal, las alegaciones conclusivas de los procesos acumulados, para solicitar se denieguen las súplicas de las demandas y se la exonere de toda responsabilidad. Expresó que Cédulas Colón de Capitalización Colseguros S.A., fue la persona jurídica que formuló la denuncia instaurada con carácter averiguatorio, persona independiente y diferente a la Aseguradora Colseguros S.A., por lo que la demanda se instauró contra quien no correspondía, por lo que solicitó declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa⁸.

En su concepto, el Ministerio Público manifestó que debían denegarse las súplicas de la demanda, pues –a su juicio-, solo había lugar a hablar de error judicial y privación injusta de la libertad cuando obren las piezas procesales que así lo acrediten, por lo que su ausencia, por sustracción de materia, hace imposible la responsabilidad estatal, pues de lo contrario, la actividad del Estado de reprimir el crimen sería inútil o inane.⁹

En sus alegatos de conclusión, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional reiteraron los argumentos contenidos en los escritos de contestación de las demandas.

1.3. LA SENTENCIA APELADA¹⁰.

Luego de realizar la correspondiente valoración probatoria, el Tribunal *a quo* negó las pretensiones de la demanda.

⁸ Folio 171 a 177 proceso 2002-2450-00.

⁹ Folio 195 a 220 proceso 2002-2167-00 y 155 a 163 proceso 2002-2450-00.

¹⁰ Folios 340 a 257 del cuaderno del Consejo de Estado.

Consideró, en relación con la de la Policía Nacional, que con su actuación configuró una falla del servicio, en razón a la imprecisión de los informes que se refieren a los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez, a quienes reiteradamente les atribuyó su participación en los delitos por los cuales se los investigó, bajo afirmaciones vagas, que incluían por igual a todo el grupo de trabajadores de la empresa Colseguros que eran investigados, sin indicar cuáles fueron las pruebas que en sus labores de inteligencia les permitían establecer tan graves atribuciones contra ellos.

De igual forma, el *a quo* señaló que se configuró la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación, puesto que la privación de la libertad, así como la medida de detención domiciliaria en contra de los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez fueron amparadas exclusivamente con el informe de policía, sin que por parte de la Fiscalía se indagara sobre las circunstancias en que se obtuvo la información objeto del reporte, para así edificar de manera sólida una investigación que condujera a los verdaderos artífices del caso en cuestión, o al menos, a establecer la prueba indiciaria exigida para el efecto.

1.4.- LOS RECURSOS DE APELACIÓN.

Inconforme con la anterior providencia, la parte demandante y las demandadas, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, interpusieron oportunamente sendos recursos de alzada, los cuales fueron sustentados de la siguiente manera:

En el escrito de sustentación del recurso, la Fiscalía General de la Nación manifestó su discrepancia para con el fallo de primera instancia al considerar que no se dilucida una vía de hecho en las diferentes decisiones adoptadas, por cuanto de la lectura de las providencias no se vislumbra una actuación abiertamente arbitraria e ilegal, como tampoco una grosera y caprichosa interpretación de los funcionarios que adelantaron la investigación, todo lo contrario se trata de decisiones con una valoración de los hechos y pruebas válidamente apropiada, por lo que mal puede predicarse un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, así como tampoco ninguna clase de error y, por lo mismo, mucho menos una privación injusta de la libertad.

Adujo, finalmente, que la medida impuesta a los sindicatos no fue de tal gravedad, como lo planteó el *a quo* en su providencia, pues se ordenó a su favor detención domiciliaria, por lo tanto su núcleo familiar no se vio afectado en gran medida, debido a que los detenidos pudieron estar en contacto directo con sus respectivos familiares¹¹.

- Como motivos de su inconformidad, la Policía Nacional manifestó su discrepancia para con el fallo de primera instancia, pues a su juicio, el *a quo* no consideró que se configuró frente a ella una falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que las funciones que le son propias se limitan a capturar a las personas y ponerlas a disposición de la autoridad competente, en este caso de la Fiscalía General de la Nación, autoridad de quien emanó la decisión de privar de la libertad a los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez¹².

- Señalaron los demandantes que el *a quo* tuvo en cuenta a la hora de determinar el lucro cesante, la indemnización por despido injusto que recibió el señor Juan Orlando Penagos Urrego del Juzgado 1º Laboral del Circuito de Bogotá, sin consideración a que la misma tiene una naturaleza diferente a la indemnización de perjuicios morales y materiales que por esta vía se reclaman.

Agregó el recurso que desconoció el *a quo* que estando los documentos personales del señor Juan Orlando Penagos en poder de la Dijin y la Fiscalía General de la Nación, se hicieron diferentes retiros y transacciones de sus cuentas bancarias, causándole un detrimento patrimonial, sumas que fueron reclamadas en la demanda como perjuicio material.

En la sustentación, la parte demandante manifestó su desacuerdo para con la sentencia de primera instancia en lo atinente a la ausencia de prueba del contrato de honorarios profesionales que el señor Penagos Urrego suscribió por concepto de defensa dentro del proceso penal, cuando el mismo siempre ha obrado en el expediente.

Finalmente, solicitó que se incrementaran los perjuicios morales reconocidos en la sentencia de primera instancia a favor de los demandantes, pues partió de afirmar

¹¹ Folio 391 a 401 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹² Folio 402 a 403 del cuaderno del Consejo de Estado.

que existían abundantes antecedentes jurisprudenciales que permiten incrementar su estimación¹³.

- Los recursos de apelación se admitieron mediante auto de 4 de mayo de 2009¹⁴, trámite luego del cual se dispuso correr traslado a las partes para alegar de conclusión¹⁵, oportunidad en la que intervino la Fiscalía General de la Nación para reiterar los argumentos expuestos en el recurso de apelación e insistir en que las medidas de aseguramiento se profirieron con el lleno de los requisitos establecidos para ello en el código de procedimiento penal vigente para época de los hechos, además de que precluyó la investigación en aplicación del principio *in dubio pro reo*, situación que no convierte en injusta en forma automática la privación de la libertad¹⁶.

La parte demandante solicitó que se dejaran incólumes las consideraciones hechas por el *a quo* para acceder a las pretensiones de la demanda, con las modificaciones deprecadas en el recurso de apelación en cuanto al reconocimiento de la indemnización de perjuicios materiales y morales solicitados en las demandas.

Allegó copias de las contribuciones parafiscales efectuadas por el señor Juan Orlando Penagos Urrego, con las que pretende demostrar que jamás ha podido obtener un salario igual al que devengaba para la fecha en que fue privado de la libertad¹⁷.

En sus alegatos de conclusión, la Policía Nacional se pronunció replicando los argumentos expuestos a los largo del proceso e insistió en la configuración a su favor de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva¹⁸.

En esta oportunidad, la Aseguradora Colseguros S.A manifestó su conformidad con la sentencia de primera instancia en cuanto la exoneró de responsabilidad e insistió en la configuración a su favor de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto quien formuló la denuncia en averiguación

¹³ Folio 378 a 384 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁴ Folio 406 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁵ Folio 408 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁶ Folio 410 a 415 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁷ Folio 421 a 423 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁸ Folio 480 a 481 del cuaderno del Consejo de Estado.

de los responsables, fue Cédulas Colon de Capitalización Colseguros S.A, que es una persona jurídica diferente¹⁹.

En su concepto, el Ministerio Público, luego de referirse a los hechos materia de proceso y al acervo probatorio recaudado, solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, al considerar que las víctimas sufrieron un daño antijurídico, toda vez que fueron acusados por un delito que no cometieron, fundado en conjeturas o suposiciones sin respaldo probatorio, razón por la que no pudo ser desvirtuada la presunción de inocencia que les asistía²⁰.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el presente asunto sometido a su conocimiento.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

La Sala es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por las partes en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el día 27 de noviembre de 2008, toda vez que, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y con el auto proferido por la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación el 9 de septiembre de 2008, de las acciones de reparación directa relacionadas con el ejercicio de la administración de justicia conocen, en primera instancia, los Tribunales Administrativos y, en segunda instancia, el Consejo de Estado²¹, sin tener en cuenta la cuantía del proceso.

2. EL EJERCICIO OPORTUNO DE LA ACCIÓN.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A., la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente *“del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de*

¹⁹ Folio 482 a 510 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁰ Folio 511 a 519 del cuaderno del Consejo de Estado.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 9 de septiembre de 2008, expediente No. 2008 00009 M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos”.

En cuanto a la oportunidad para formular la presente acción indemnizatoria, advierte la Sala que el daño por cuya indemnización se demandó -según se indicó-, devino de la privación injusta de la libertad de la cual fueron objeto los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez dentro de un proceso penal adelantado en su contra.

Ahora bien, para determinar el momento en el cual ha de efectuarse el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa para el caso concreto, la Sala tendrá como punto de referencia el día de ejecutoria de la providencia de fecha 24 de julio de 2002, a través de la cual la Fiscalía Especializada de Bogotá decidió proferir la investigación seguida en contra de los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez, esto es el 16 de agosto de 2002²², razón por la cual, por haberse interpuesto las demandas el 29 de octubre²³ y 6 de diciembre de 2002²⁴, se impone concluir que las mismas se interpusieron dentro de los 2 años que establece el numeral 8° del artículo 136 del C.C.A.

3. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD.

Previo a analizar los supuestos de responsabilidad aplicables al caso concreto, resulta necesario precisar que las demandas de la referencia tiene por objeto la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado por razón de la privación injusta de la libertad a la cual fueron sometidos Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez desde el 19 de noviembre hasta el 4 de diciembre de 2001, de manera tal que se evidencia que los hechos que se someten a conocimiento de la Sala deben ser analizados con base en la Ley 270 de 1996.

En este sentido, procede comenzar por hacer referencia al artículo 65 de la Ley 270, cuyo tenor literal es el siguiente:

²² A folio 160 y 210 del cuaderno No. 6, obra la respectiva constancia de ejecutoria de la providencia de fecha 24 de julio de 2002, proferida por la Fiscalía Especializada de Bogotá, por medio de la cual precluyó la investigación a favor de Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera Rodríguez.

²³ Folio 23 proceso 2002-2167-00.

²⁴ Folio 36 proceso 2002-2450-00.

“ARTÍCULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad”.

Respecto de la norma legal transcrita, la Sala ha considerado que su interpretación no se agota con la declaración de la responsabilidad del Estado por detención injusta cuando ésta sea ilegal o arbitraria.

En reiterada jurisprudencia²⁵, se ha determinado que las hipótesis de responsabilidad objetiva, también por detención injusta, mantienen vigencia para resolver, de la misma forma, la responsabilidad del Estado derivada de privaciones de la libertad, es decir que después de la entrada en vigencia de la Ley 270 de 1996, cuando una persona privada de la libertad sea absuelta, se configura un evento de detención injusta. Lo anterior en virtud de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado prevista en el artículo 90 de la Constitución Política; en ese sentido, la Sala, mediante sentencia del 2 de mayo de 2007, precisó:

“Como corolario de lo anterior, ha de entenderse que la hipótesis precisada por el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, en la cual procede la declaratoria de la responsabilidad extracontractual del Estado por detención injusta, en los términos en que dicho carácter injusto ha sido también concretado por la Corte Constitucional en el aparte de la sentencia C-03[7] de 1996 en el que se analiza la exequibilidad del proyecto del aludido artículo 68 —y que se traduce en una de las diversas modalidades o eventualidades que pueden generar responsabilidad del Estado por falla del servicio de Administración de Justicia—, esa hipótesis así precisada no excluye la posibilidad de que tenga lugar el reconocimiento de otros casos en los que el Estado deba ser declarado responsable por el hecho de haber dispuesto la privación de la libertad de un individuo dentro del curso de una investigación penal, siempre que en ellos se haya producido un daño antijurídico en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

“Tal es la interpretación a la que conducen no sólo las incuestionables

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias proferidas el dos de mayo de 2007, expediente: 15.463, actor: Adiel Molina Torres y otros y el 26 de marzo de 2008, expediente 16.902, actor: Jorge Gabriel Morales y otros, ambas con ponencia del Consejero, Doctor Mauricio Fajardo Gómez.

superioridad y preeminencia que le corresponden al citado canon constitucional, sino también una hermenéutica armónica y sistemática de los comentados preceptos de la misma Ley 270 de 1996, así como los razonamientos plasmados por la propia Corte Constitucional en la sentencia C-03[7] de 1997, mediante la cual los encontró ajustados a la Carta Fundamental. En consecuencia, los demás supuestos en los cuales el juez de lo contencioso administrativo ha encontrado que la privación de la libertad ordenada por autoridad competente ha conducido a la producción de daños antijurídicos, con arraigo directamente en el artículo 90 de la Carta, tienen igualmente asidero tanto en la regulación que de este ámbito de la responsabilidad estatal efectúa la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con este asunto. De manera que aquellas hipótesis en las cuales la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado —a la que se hizo referencia en apartado precedente— ha determinado que concurren las exigencias del artículo 90 de la Constitución para declarar la responsabilidad estatal por el hecho de la Administración de Justicia al proferir medidas de aseguramiento privativas de la libertad, mantienen su aplicabilidad tras la entrada en vigor de la Ley 270 de 1996”²⁶.

Ahora bien, la Sala en relación con la responsabilidad del Estado derivada de la privación de la libertad de las personas, dispuesta como medida de aseguramiento dentro de un proceso penal, no ha sostenido un criterio uniforme cuando se ha ocupado de interpretar y aplicar el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal²⁷. En efecto, la jurisprudencia se ha desarrollado en cuatro distintas direcciones, como en anteriores oportunidades se ha puesto de presente²⁸.

En una primera etapa la Sala sostuvo que la responsabilidad del Estado por la privación injusta de la libertad de las personas se fundamentaba en el error judicial que se produce como consecuencia de la violación del deber que tiene toda autoridad judicial de proferir sus resoluciones conforme a Derecho, previa una valoración seria y razonable de las distintas circunstancias del caso y sin que resultare relevante el estudio de la conducta del juez o magistrado a efecto de establecer si la misma estuvo caracterizada por la culpa o el dolo²⁹. Bajo este criterio, la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva se tenía como una carga que todas las personas tenían el deber de soportar³⁰.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del dos de mayo de 2001, expediente: 15.463, actor: Adielia Molina Torres y otros, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁷ El tenor literal del precepto en cuestión es el siguiente: “Artículo 414. *Indemnización por privación injusta de la libertad. Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado indemnización de perjuicios. Quien haya sido exonerado por sentencia absolutoria definitiva o su equivalente porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió, o la conducta no constituía hecho punible, tendrá derecho a ser indemnizado por la detención preventiva que le hubiere sido impuesta siempre que no haya causado la misma por dolo o culpa grave*”.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, expediente: 13.168; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2007, expediente No. 15.463.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de junio de 1994, expediente número 9734.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de julio de 1994, expediente 8.666.

Más adelante, en una segunda dirección, se indicó que la carga procesal de demostrar el carácter injusto de la detención con el fin de obtener la indemnización de los correspondientes perjuicios –carga consistente en la necesidad de probar la existencia de un error de la autoridad jurisdiccional al ordenar la medida privativa de la libertad– fue reducida solamente a aquellos casos diferentes de los contemplados en el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal³¹, pues en relación con los tres eventos señalados en esa norma legal se estimó que la ley había calificado de antemano que se estaba en presencia de una detención injusta³², lo cual se equiparaba a un tipo de responsabilidad objetiva, en la medida en que no era necesario acreditar la existencia de una falla del servicio³³.

En una tercera línea, tras reiterar el carácter injusto atribuido por la ley a aquellos casos enmarcados dentro de los tres supuestos previstos en el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal, la Sala añadió la precisión de acuerdo con la cual el fundamento del compromiso para la responsabilidad del Estado en estos tres supuestos no es la antijuridicidad de la conducta del agente del Estado, sino la antijuridicidad del daño sufrido por la víctima, en tanto que ésta no tiene la obligación jurídica de soportarlo³⁴, reiterando que ello es así independientemente de la legalidad o ilegalidad del acto o de la actuación estatal o de que la conducta del agente del Estado causante del daño hubiere sido dolosa o culposa³⁵.

Finalmente y en un cuarto momento, la Sala amplió la posibilidad de que se pueda declarar la responsabilidad del Estado por el hecho de la detención preventiva de ciudadanos ordenada por autoridad competente a aquellos eventos en los cuales se causa al individuo un daño antijurídico aunque el mismo se derive de la aplicación, dentro del proceso penal respectivo, del principio *in dubio pro reo*, de manera tal que aunque la privación de la libertad se hubiere producido como resultado de la actividad investigativa correctamente adelantada por la autoridad competente e, incluso, cuando se hubiere proferido la medida de aseguramiento con el lleno de las exigencias legales, lo cierto es que si el imputado no resulta

³¹ Otros casos de detención injusta, distintos de los tres previstos en el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal, podrían ser, por vía de ejemplo, los siguientes: detención por delitos cuya acción se encuentra prescrita; detención por un delito que la legislación sustrae de tal medida de aseguramiento; detención en un proceso promovido de oficio, cuando el respectivo delito exige querrela de parte para el ejercicio de la acción penal, etc.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de noviembre de 1995, expediente 10.056.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de diciembre de 1996, expediente 10.229.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de abril de 2.002, expediente número 13.606.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de septiembre de 2000, expediente 11.601.

condenado, se abre paso al reconocimiento de la obligación, a cargo del Estado, de indemnizar los perjuicios irrogados al particular, siempre que éste no se encuentre en el deber jurídico de soportarlos –cosa que puede ocurrir, por vía de ejemplo, cuando el hecho exclusivo y determinante de la víctima da lugar a que se profiera, en su contra, la medida de aseguramiento³⁶–.

De acuerdo con la actual posición mayoritariamente asumida por la Sección, aun cuando la absolución o exoneración de responsabilidad del imputado que ha estado privado de la libertad no se produzca en aplicación de alguno de los tres supuestos previstos en el artículo 414 del antes referido Decreto-Ley 2700 de 1991, sino como consecuencia de la operatividad del citado principio *“in dubio pro reo”*, éste no puede proveer de justo título a la privación de la libertad a la cual fue sometida por el Estado la persona penalmente procesada, comoquiera que aquel nunca pudo desvirtuar que se trataba de una persona inocente *-presunción constitucional de inocencia cuya intangibilidad determina la antijuridicidad del daño desde la perspectiva de la víctima, quien no está en el deber jurídico de soportarlo dado que se trata de una víctima inocente-*, más allá de que resultaría manifiestamente desproporcionado exigir de un particular que soportase inerme y sin derecho a ningún tipo de compensación *-como si se tratase de una carga pública que todos los coasociados debieran asumir en condiciones de igualdad-*, el verse privado de la libertad en aras de salvaguardar la eficacia de una eventual sentencia condenatoria si, una vez instruido el proceso penal y excluida de manera definitiva la responsabilidad del sindicado cautelarmente privado de la libertad, el propio Estado no logra desvirtuar la presunción constitucional de inocencia que siempre lo amparó, en cuanto la condena cuyo cumplimiento buscaba garantizarse a través de la medida de aseguramiento no se produjo, todo lo cual determina que ante tal tipo de casos los afectados no deban *“acreditar nada más allá de los conocidos elementos que configuran la declaración de responsabilidad: actuación del Estado, daños irrogados y nexo de causalidad entre aquella y éstos”*³⁷.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del dos (2) de mayo de dos mil siete (2.007); Radicación No.:20001-23-31-000-3423-01; Expediente No. 15.463; Actor: Adiola Molina Torres y otros; Demandado: Nación– Rama Judicial.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2.006, expediente número 13.168. Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez. En el mismo sentido, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de octubre ocho (08) de dos mil siete (2007); Expediente: 520012331000199607870 01; Radicado: 16.057; Actor: Segundo Nelson Chaves Martínez; Demandado: Fiscalía General de la Nación. En esta última providencia se efectúa una vasta referencia al Derecho Comparado, la cual ilustra que la prohijada por la Sala, en estos casos, es la postura ampliamente acogida tanto por la legislación como por la doctrina y la jurisprudencia en países cuya tradición jurídica ha tenido notable influencia en la cultura jurídica. Recientemente, la Sala reiteró los argumentos en mención en sentencia proferida el 25 de febrero de 2009, expediente: 25.508.

Estas últimas tesis han estado fundadas en la primacía de los derechos fundamentales, en la consecuente obligación estatal de garantizar el amparo efectivo de los mismos y en la inviolabilidad de los derechos de los ciudadanos entre los cuales se cuenta, con sumo grado de importancia, el derecho a la libertad. En relación con estos aspectos, la Sala, en sentencia proferida el 4 de diciembre de 2006, precisó:

“Lo cierto es que cualquiera que sea la escala de valores que individualmente se defienda, la libertad personal ocupa un lugar de primer orden en una sociedad que se precie de ser justa y democrática. Por consiguiente, mal puede afirmarse que experimentar la pérdida de un ingrediente fundamental para la realización de todo proyecto de vida, pueda considerarse como una carga pública normal, inherente al hecho de vivir dentro de una comunidad jurídicamente organizada y a la circunstancia de ser un sujeto solidario. Si se quiere ser coherente con el postulado de acuerdo con el cual, en un Estado Social y Democrático de Derecho la persona —junto con todo lo que a ella es inherente— ocupa un lugar central, es la razón de la existencia de aquél y a su servicio se hallan todas las instituciones que se integran en el aparato estatal, carece de asidero jurídico sostener que los individuos deban soportar toda suerte de sacrificios, sin compensación alguna, por la única razón de que resultan necesarios para posibilitar el adecuado ejercicio de sus funciones por las autoridades públicas ...

“Y es que si bien es cierto que en el ordenamiento jurídico colombiano la prevalencia del interés general constituye uno de los principios fundantes del Estado —a voces del artículo 1º in fine de la Constitución Política—, no lo es menos que el artículo 2º de la propia Carta eleva a la categoría de fin esencial de la organización estatal la protección de todas las personas residentes en Colombia en sus derechos y libertades. Ello implica que la procura o la materialización del interés general, no puede llevarse a cabo avasallando inopinada e irrestrictamente las libertades individuales, pues en la medida en que la salvaguarda de éstas forma parte, igualmente, del contenido teleológico esencial con el que la Norma Fundamental programa y limita la actividad de los distintos órganos del Estado, esa protección de los derechos y libertades también acaba por convertirse en parte del interés general...

“De ahí que los derechos fundamentales se configurasen como límites al poder³⁸ y que, actualmente, se sostenga sin dubitación que el papel principal del Estado frente a los coasociados se contrae al reconocimiento de los derechos y libertades que les son inherentes y a ofrecer la protección

³⁸ Sobre el punto, véase DE ASIS ROIG, Agustín, *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Debate, Madrid, 1992; RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, Joaquín, *La razón de los derechos*, Tecnos, Madrid, 1995.

requerida para su preservación y respeto³⁹. No en vano ya desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1798⁴⁰, en su artículo 2º, con toda rotundidad, se dejó consignado:

“«Artículo 2. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión» ...

“Después de la vida, el derecho a la libertad constituye fundamento y presupuesto indispensable para que sea posible el ejercicio de los demás derechos y garantías de los que es titular el individuo. No es gratuito que, en el catálogo de derechos fundamentales contenido en el Capítulo 1 del Título II de la Constitución Política, inmediatamente después de consagrar el derecho a la vida —artículos 11 y 12— se plasme el derecho a la libertad. La garantía de la libertad es, a no dudarlo, el principal rasgo distintivo entre las formas de Estado absolutistas, totalitarias y el Estado de Derecho.

“Todo lo expuesto impone, ineludiblemente, la máxima cautela antes de calificar cualquier limitación a la libertad, como una mera carga pública que los individuos deben soportar por el hecho de vivir en comunidad”.

Así las cosas, se tiene que el ordenamiento jurídico colombiano, orientado por la necesidad de garantizar, de manera real y efectiva, los derechos fundamentales de los ciudadanos, no puede escatimar esfuerzos, por tanto no se puede entender que los administrados estén obligados a soportar como una carga pública la privación de la libertad y que, en consecuencia, estén obligados a aceptar como un beneficio o una suerte que posteriormente la medida sea revocada. No, en los eventos en que ello ocurra y se configuren causales como las previstas en el citado artículo 414 del C. de P. C., o incluso cuando se absuelva al detenido por *in dubio pro reo* –sin que opere como eximente de responsabilidad la culpa de la víctima– el Estado está llamado a indemnizar los perjuicios que hubiere causado por razón de la imposición de una medida de detención preventiva que lo hubiere privado del ejercicio del derecho fundamental a la libertad, pues esa es una carga que ningún ciudadano está obligado a soportar por el sólo hecho de vivir en sociedad⁴¹.

4. EL CASO CONCRETO.

³⁹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Introducción, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 2003, p. 375.*

⁴⁰ Se toma la cita de la transcripción que del texto de la Declaración efectúa FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales...*, cit., p. 139.

⁴¹ En similares términos puede consultarse, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 8 de julio de 2009, Exp. 17.517, 25 de febrero del 2009, Exp. 25.508 y del 15 de abril del 2010, Exp. 18.284, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

De conformidad con las pruebas allegadas al proceso, se tiene acreditado que el proceso penal se inició por la denuncia que interpuso el 15 de agosto de 2001 la representante legal de la empresa Cédulas Colon de Capitalización Colseguros S.A. en carácter averiguatorio; que por tal razón el 7 de septiembre de 2001 el Fiscal 141 Seccional de la Unidad de Patrimonio Económico Bogotá ordenó la apertura de investigación previa, asignando al Grupo de Investigaciones Generales de la DIJIN la misión de trabajo consistente en adelantar las indagaciones del caso tendiente a la identificación e individualización de los autores del ilícito de fraude⁴².

El Grupo de Investigaciones Generales de la DIJIN rindió el día 8 de octubre de 2001⁴³ informe ante la Fiscalía Seccional de Bogotá, con fundamento en los siguientes hechos y consideraciones (se transcribe el texto tal cual aparece en el expediente):

“Antecedentes. Fraude realizado a la aseguradora Colseguros, donde se realizaron cobros de 18 cheques de manera fraudulenta, saliendo 10 personas suplantadas, beneficiarios de cuentas de capitalización multirenta Colseguros, durante el mes de julio de 2001 en las ciudades de Bogotá, Villavicencio, Tunja y Armenia.

“(…)

“Investigación. Se inicia recolectando toda la información relacionada con la estafa a Colseguros, como videos aportados de los cobros de los cheques, comprobantes de los cheques pagados una cedula abandonada por uno de los estafadores, un talonario de cuenta de capitalización multirenta de Colseguros y fotografías de algunas de las personas que cobraron los cheques. Dentro de las indagaciones realizadas con las personas que laboran en Colseguros, se pudo establecer que necesariamente estos delincuentes contaban con la complicidad de personal que laboraba en la compañía, los que facilitaron la información de los propietarios de dichas cuentas de capitalización para falsificar dichos documentos y así poder cometer el fraude.

*Procedimos a realizar investigaciones internas con personas encargadas de manipular dicha información, **donde se obtuvo un listado de personas que potencialmente podrían estar implicadas por sus funciones desempeñadas dentro de la empresa.***

Durante los controles realizados a estas personas se pudo observar que tenían un sitio común de reunión en un inmueble ubicado en la Diagonal 29 A Sur No. 37-94.

⁴² Folio 35 del cuaderno No. 12.

⁴³ Folios 38 a 42 del cuaderno No. 12.

En este lugar sostienen reuniones con estas personas Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Carolina Jiménez Barrera, empleados de Colseguros

(...)

“Dentro de los controles realizados a estas personas se ha observado al señor Ricardo Díaz en repetidas ocasiones entrar a una oficina de Colseguros, en la que se reúne de forma muy amistosa con la señora Nubia Lucia Vera Rodríguez, quien le hace entrega de títulos de capitalización que son sustraídos con el objeto de cometer fraude.”

Se tiene acreditado que el 5 de noviembre de 2001⁴⁴ al solicitar la orden de captura para el señor Luis Ricardo Díaz, la Fiscalía de conocimiento se refirió a los demandantes para afirmar que el señor Juan Orlando Penagos lideraba la banda delincencial que causó la estafa, y que la señora Vera Rodríguez se encargaba de suministrar los títulos de los fraudes cometidos, así mismo la consulta de los saldos e información relacionada con los beneficiarios.

Se tiene igualmente probado que los días 8 y 9 de noviembre de 2001, fueron capturados en flagrancia en la ciudad de Barranquilla, los señores Luis Ricardo Díaz⁴⁵ y Liliana González Aníbal⁴⁶, por orden librada el 6 de noviembre de 2001 con fundamento en los registros fotográficos allegados al proceso sobre el momento en que los capturados cobraban las cédulas de capitalización objeto del ilícito⁴⁷.

Posteriormente, con ocasión de la referida misión de trabajo, el 13 de noviembre de 2007 el agente investigador de la DIJIN presentó solicitud al Fiscal 141 Seccional para realizar allanamientos y capturas dentro del mencionado proceso.

Los argumentos que sirvieron de fundamento para impetrar dicha solicitud fueron, en lo sustancial, los siguientes (se transcribe el texto tal cual aparece en el expediente):

“Me permito solicitar a este despacho estudie la posibilidad de autorizar el allanamiento y registro de los siguientes inmuebles de acuerdo al presente informe y en base al art. 319 del Código de Procedimiento Penal, donde se viene realizando una investigación contra unas personas empleados de Colseguros que en complicidad con una banda de delincuentes vienen cometiendo fraudes a esta compañía como se puede observar en el

⁴⁴ Folios 101 a 103 del cuaderno No. 12.

⁴⁵ Folio 121 del cuaderno No. 12.

⁴⁶ Folio 458 del cuaderno No. 2.

⁴⁷ Folios 110 a 111 del cuaderno No. 12.

procedimiento realizado el día de hoy 06-11-2001 donde se llevaron a cabo las capturas de las siguientes personas: LUIS RICARDO DIAZ Y LILIANA GONZALEZ ANIBAL cuando se encontraban en la costa Atlántica realizando fraudes a la Compañía de Colseguros en las ciudades de Valledupar, Barranquea y Santa Marta.

De igual manera se solicita a este despacho estudie la posibilidad de expedir orden de captura para las siguientes personas que de acuerdo a las labores de vigilancia, seguimiento e información recolectada y aportada a ese despacho, son las personas que se han identificado y que se encuentran comprometidas con los fraudes realizados a la compañía de seguros.

“(…)
JUAN ORLANDO PENAGOS URREGO
“(…)
“NUBIA LUCÍA VERA RODRÍGUEZ”

El anterior informe fue ratificado el 14 de noviembre de 2001, fecha en la que la Fiscalía 141 Seccional ordenó el allanamiento y registro de unos inmuebles⁴⁸ y resolvió la situación jurídica de los señores Luis Ricardo Díaz y Liliana González Aníbal, ordenando su detención preventiva sin beneficio de excarcelación, ante la flagrancia en que fueron capturados⁴⁹. Veamos se transcribe el texto tal cual aparece en el expediente):

“PREGUNTADO: Cuánto tiempo llevan haciendo labores de inteligencia en los inmuebles donde están solicitando los allanamientos y qué personas lo hicieron? CONTESTO: Hace aproximadamente tres meses, **observamos que el señor RICARDO DIAZ se reunía constantemente en la Diagonal 29 A número 37-94 sur, con los señores JUAN ORLANDO PENAGOS, JORGE ARTURO PRIETO, NUBIA CAROLINA JIMENEZ un tal CARLOS** quien no ha sido identificado y tres personas más sin identificar, con el fin de que RICARDO DIAZ quien era el que sacaba la información de Colseguros, como títulos, saldos y nombre de los beneficiarios de títulos MULTIRENTA, estos eran suministrados por la señora **NUBIA LUCIA VERA**, coordinara las actividades ilícitas que iban a cometer.

PREGUNTADO: Por qué razón se solicita al Despacho las capturas de varias personas. CONTESTO: porque son estas que dentro de la compañía Colseguros organizan, toda la información que existe en el sistema de la empresa para ser suministrada a RICARDO DIAZ, persona encargada de entregarla la información a diferentes personas encargadas de acercarse a las oficinas de Colseguros y hacer efectivos los Títulos..(…)

Está igualmente acreditado que el 14 de noviembre de 2001⁵⁰ se ordenó la captura de los señores **Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucia Vera**

⁴⁸ Folio 185 del cuaderno No. 12.

⁴⁹ Folio 175 del cuaderno No. 12.

⁵⁰ Folio 192 del cuaderno No. 12.

Rodríguez, para lo cual el fiscal de conocimiento consideró (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“Estudiado el informe del investigador adscrito a la DIJIN y considerando que surgen elementos de juicio serios y contundentes de la participación de otras personas del reato que nos ocupa, es del caso ordenar la vinculación mediante indagatoria de (...). Para el efecto, se procede a librar orden de captura en su contra.

(...)

“5. Así mismo se dispone librar orden de captura en contra de JUAN CARLOS (Sic) PENAGOS URREGO, NUBIA LUCÍA VERA RODRÍGUEZ, JORGE ARTURO PRIETO FORERO, LUCY MARGARITA BENAVIDEZ DE CADENA y JUAN CARLOS GARRIDO GONZÁLEZ, para ante el mismo organismo.”

De igual forma, se encuentra demostrado que el 19 de noviembre de 2001 los demandantes fueron capturados en su lugar de trabajo “Aseguradora Colseguros S.A.” y puestos a disposición de la Fiscalía 141, quien el 21 de noviembre de 2001 expidió sendas boletas de encarcelación, con destino al Director del Centro de Reclusión “El Buen Pastor” y al Director de la Cárcel Nacional Modelo⁵¹.

Se tiene, establecido así mismo, que el 30 de noviembre de 2001 el Fiscal 141 Seccional, de la Unidad V de delitos contra la Fe Pública y el Patrimonio, al resolver la situación jurídica de los investigados, impuso medida de aseguramiento en contra de los señores Luis Alberto Osiris Robles, Nubia Carolina Jiménez, Juan Carlos Garrido González, Jorge Arturo Prieto Forero y Lucy Margarita Benavides de Cadena, así como de Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego, medida que para todos los trabajadores de la empresa afectada con el ilícito, fue sustituida por la detención domiciliaría el 4 de diciembre de 2001, no así para quienes habían sido capturados en flagrancia⁵².

Sobre la motivación de dicha medida en contra de los demandantes, expresó la providencia (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“Los informes que vertieran de los investigadores adscritos a la DIJIN como prueba documental anexa, acreditan la existencia de una organización o empresa criminal con permanencia en el tiempo, cuya finalidad era violar diversos bienes jurídicamente protegidos, de manera reiterada, existiendo pleno acuerdo de voluntades, incluso formal división de trabajo para cada uno de los miembros de dicha banda criminal, evidenciándose así que un grupo de personas venía en forma cohesionada

⁵¹ Folios 48 y 170 del cuaderno No. 3.

⁵² Folio 170 del cuaderno No. 3.

adelantando una serie de conductas tendientes a defraudar a Colseguros S.A.

Debe precisar esta Delegada, que los señalamientos que se hacen en los informes policivos contra personal interno y externo de la compañía afectada, no es producto del apresuramiento por querer mostrar resultados, como se sabe las labores de inteligencia fueron realizadas por espacio de tres meses aproximadamente, circunstancia que permitió determinar aspectos como sitios y hora de encuentro, personas que se reunían, etc., por manera que no puede pensarse que el afán de obtener efectos positivos los condujo a error o equivocaciones involucrando ciudadanos ajenos a los hechos.

En primer lugar hemos de acotar que **la información entregada por los señores investigadores de la DIJIN dentro de la diligencia de ratificación**, ha de tenerse como seria y veraz toda vez que la labor investigativa se dirigió única y exclusivamente a descubrir e identificar a las personas que meses atrás venían desangrando económicamente de manera fraudulenta a Colseguros⁵³.

En el caso *sub examine*, de las pruebas aportadas al proceso igualmente se puede establecer que 7 de febrero de 2002, el Fiscal 141 Seccional de la Unidad Quinta de Patrimonio Económico, al resolver la petición de libertad solicitada por el señor Penagos Urrego ordenó su libertad condicional, al considerar que (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“Los informes de policía judicial no fundamentan ni explican en lo más mínimo la razón que los motivó para sindicarlo como organizador de la defraudación, podemos afirmar que su dicho ha quedado sin respaldo probatorio respecto a la responsabilidad del Sindicato JUAN ORLANDO PENAGOS.

En concepto de este Despacho, la investigación efectuada por los miembros de la DIJIN partió de suposiciones dejando en puesto secundario el hecho cierto y probado que fue el pago de cheques por ventanilla en las oficinas determinadas en las diligencias. Ahondado cada vez más en el tema la prueba testimonial (...) y así poder identificar a los verdaderamente responsables y poder afirmar que el fraude posiblemente pudo efectuarse desde algunas entidades bancarias, determinadas en las diligencias que enviaron al sistema de COLSEGUROS saldos con asignaciones ficticias en determinadas cuentas que permitieron el cobro de dineros y valores por valores superiores a sus reales saldos, esto lo expresó fundamentado en varios testimonios que por la calidad de los deponentes, la claridad de sus conceptos, la carencia de contradicciones, etc, merecen toda credibilidad de acuerdo a una sana crítica del testimonio.

Por todas estas razones y ante la carencia de pruebas o de simples indicios es el caso de revocar la—medida—de aseguramiento de detención y la sustitución por domiciliaria impuesta a JUAN ORLANDO PENAGOS URREGO (...) consecuente con lo anterior se le deja en libertad provisional para lo cual se tendrá como garantía la póliza(...) que se diera con ocasión

⁵³ Folio 178 del cuaderno No. 3.

*de la detención domiciliaria, debiendo suscribir diligencia de compromiso y presentación al proceso cuando se lo requiera en razón del mismo*⁵⁴. (Negrilla y Subrayado de la Sala).

En igual sentido, se tiene probado que el 2 de marzo de 2002, el Fiscal 141 Seccional de la Unidad Quinta de delitos contra la Fé Pública y el Patrimonio Económico accedió a la petición de libertad provisional presentada por la señora Nubia Lucia Vera Rodríguez, así (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“En la inspección judicial practicada en la compañía COLSEGUROS tampoco se encontró material o documentos que pudieran comprometerlas en el desfalco que se investiga, el concepto de la ingeniera de sistemas del C.T.I. que reviso los computadores a su cargo y en forma técnica examinó los usuarios con sus niveles y perfiles, expresa que no hubo alteración del sistema para variar los datos. (Subrayado de la Sala)

(...)Sj bien es cierto que existe un concierto de varias personas para llevar a cabo el fraude no es menos verídico que contra (...) y NUBIA LUCIA VERA RODRÍGUEZ no existe la más remota prueba de su responsabilidad.

(...) vemos en forma clara que no existe prueba ni indicio para soportar la Medida de Aseguramiento de detención preventiva y por lo tanto se REVOCARA dejando en goce de libertad provisional a las indagadas (...) y NUBIA LUCIA VERA RODRÍGUEZ.

*Es preciso destacar que para esta decisión también se ha tenido presente la carencia de antecedentes penales o de otra índole, la conducta observada en el trabajo en su vida diaria, con sus familias, circunstancias que conllevan a pensar que se trata de personas de bien y que no evadirán su presencia cuando sean citadas en razón de esta investigación*⁵⁵.

Está igualmente probado que el 15 de mayo de 2002⁵⁶, la Unidad de Fiscalía Especializadas, Sub-Unidad de Terrorismo Despacho Veintitrés, cerró la investigación y el 24 de julio del mismo año⁵⁷, calificó el mérito del sumario ordenando la preclusión de la investigación en contra de los aquí demandantes.

La anterior decisión se fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (se cita el texto tal cual aparece en el expediente):

“Es que en verdad no tienen elemento de juicio que puedan comprometer la responsabilidad de los demás procesados aquí y concretamente respecto de las personas que laboraban en la entidad, como es el caso de JUAN

⁵⁴ Folio 178 del cuaderno No. 3.

⁵⁵ Folios 37 y ss del cuaderno No. 4.

⁵⁶ Folio 124 del cuaderno No. 5.

⁵⁷ Folio 160 del cuaderno No. 6.

ORLANDO PENAGOS, entre otros, porque la información que se suministró a los investigadores, no tenían ningún soporte solamente lo fue por sospecha y nada más.

Aunado a que no ha resultado claro lo relacionado con la (sic) posibles visitas o reuniones que se dice realizaban JUAN ORLANDO PENAGOS y (...), en la residencia de JORGE ARTURO PRIETO, porque a la luz de lo expuesto por los anteriores declarantes, quienes lo fueron lo suficientemente claros en advertir que JUAN ORLANDO PENAGOS, permanecía en su sitio de trabajo en forma continua, sin observar que este saliera en las horas que según se dice fue visto en dicha residencia (...). Pero en realidad, de acuerdo con el material probatorio arrimado a los autos, no existen elementos de juicio suficientes para acusar a los anteriores, porque (sic) luego de revocar la medida de aseguramiento nada más los vincula directamente con la comisión de estos reatos.

(...)

“Con relación a los señores JUAN ORLANDO PENAGOS, NUBIA CAROLINA JIMENEZ Y NUBIA LUCIA VERA RODRÍGUEZ, Empleados de Colseguros, se señala que la investigación interna efectuada por COLSEGUROS, se estableció que ningún empleado tuvo participación en la defraudación. Ahora pudo ser cierto que VERA RODRIGUEZ hubiera hablado en alguna ocasión con RICARDO DIAZ pero lo que si es cierto es que brilla por su ausencia que esta persona en realidad tuviera que ver con la actividad diseñada por DIAZ.

Así las cosas, frente a las protuberantes dudas respecto de la posible participación en estos hechos de los anteriores procesados, se dispone proferir resolución de preclusión de la investigación a favor de los procesados (...) JUAN ORLANDO PENAGOS URREGO, (...) NUBIA LUCIA VERA RODRÍGUEZ (...) por el delito de Estafa, conducta única endilgada en la situación jurídica compartiendo de esta forma las pretensiones de los señores defensores y del señor procurador judicial en este sentido.

Por consiguiente se ordenará cancelar los registros que puedan aparecer ante las autoridades respectivas en relación con esta investigación de acuerdo con la decisión asumida. Además en caso de existir dineros por concepto de cauciones prestadas por éstos que eventualmente no hayan sido devueltos se hará en estos momentos a favor de los anteriores. (Destaca).

Valorado en conjunto el material probatorio que antecede, ha de decirse que se encuentra suficientemente acreditado en el presente caso que los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego fueron procesados penalmente y, como consecuencia de ello, privados de su libertad entre el 19 de noviembre y el 4 de diciembre de 2001 fecha -esta última- en la que recobraron su libertad como consecuencia de haber sido suspendida la medida de aseguramiento de detención preventiva impuesta en su contra, por la de detención domiciliaria.

De conformidad con las providencias que se dejan transcritas y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores respecto del régimen de responsabilidad por la privación injusta de la libertad, ha de concluir la Sala que resulta desde todo punto de vista desproporcionado pretender que se le pueda exigir a los ahora demandantes que asuman en forma inerme y como si se tratase de una carga pública, que todos los coasociados debieran asumir en condiciones de igualdad, durante dos (2) meses y diecisiete (17) días, una privación de su derecho a la libertad en aras de salvaguardar la eficacia de las decisiones del Estado.

Así pues, las circunstancias descritas evidencian que señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego fueron objeto de medida de aseguramiento consistente en detención preventiva por haber sido sindicados de los delitos de concierto para delinquir, estafa, falsedad material en documento público y falsedad material en documento privado; sin embargo, la misma Fiscalía General de la Nación, después de valorar detenidamente el material probatorio allegado a la investigación penal, concluyó que no existían pruebas suficientes sobre la responsabilidad penal por la comisión del ilícito por los ahora demandantes, toda vez que no se logró demostrar que los sindicados cometieron el hecho por el cual se los investigó.

La Sala estima necesario reiterar que, aún en los casos de privación injusta de la libertad proveniente de causas ajenas a las enunciadas en el derogado artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 o por *in dubio pro reo*, **el régimen de responsabilidad aplicable es de carácter objetivo**, en el cual se prescinde en absoluto de la conducta del sujeto y su culpabilidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido, por tanto, basta demostrar éste último para endilgar la responsabilidad de la Administración en razón a que quien lo padeció no estaba en la obligación de soportarlo *-en este caso el daño producto de la privación de la libertad-*⁵⁸.

⁵⁸ Sobre el derecho fundamental de todas las personas a la libertad, la Corte Constitucional, en sentencias C - 397 de 1997, de 10 de julio de 1997 y C-774 de 25 de julio de 2.001, hizo los siguientes pronunciamientos: “Sobre el derecho de libertad, el artículo 28 de la Constitución Política de 1.991 señala que: ‘Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. ‘La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley. ‘En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles’. Ese mismo derecho está regulado en otras normas jurídicas, así:

Esta Subsección, en sentencia de mayo 12 de 2011⁵⁹, acogió el anterior entendimiento en los siguientes términos:

*“La Sala ha considerado necesario presentar estas reflexiones respecto del régimen de responsabilidad aplicable en aquellos casos en los cuales se configuren las causales previstas en el citado artículo 414 del C. de P. C. – esto es, que el hecho no existió, no era constitutivo de delito, o el acusado no lo había cometido–, o incluso cuando se absuelva al detenido por in dubio pro reo, las cuales fueron reiteradas por la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 15 de abril de 2010, exp. 18.284, dado que si bien, **como se dijo, al caso concreto no le resulta aplicable alguno de esos supuestos, lo cierto es que el mismo será resuelto bajo esa misma línea de pensamiento –estructurada en un régimen objetivo de responsabilidad–, acogida por la jurisprudencia de la Sala y reiterada por esta Subsección”**.*

Como se desprende de lo anterior, la razón que llevó a la Fiscalía a precluir la investigación penal a favor del aquí demandante **no obedeció a alguno de los supuestos previstos en el entonces vigente artículo 414 del C. de P. C.** -porque el hecho no hubiere existido, porque el hecho no hubiere sido constitutivo de delito, o porque el acusado no lo hubiere cometido– y **tampoco devino de la aplicación del principio in dubio pro reo**, comoquiera que la decisión adoptada no fue producto de un cotejo probatorio en uno u otro sentido –a favor o en contra del sindicado– que generare duda acerca de la responsabilidad penal del actor y que la misma fuese resuelta a favor de éste último, sino que **se apoyó, simplemente, en el vencimiento del plazo legal para proferir resolución de acusación o de preclusión, última alternativa que se acogió debido a la escasez de pruebas que le permitieren a la Fiscalía inclinarse por la primera opción decisoria**” (Destaca la Sala).

- En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado mediante la Ley 74 de 1.968 se expresa que "Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta..."

- En la Convención Americana de Derechos Humanos ratificada por la Ley 16 de 1.972 se dice que: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las constituciones políticas de los Estados o por las leyes dictadas conforme a ellas".

De lo anterior se infiere que la libertad es un derecho fundamental, restringido en eventos precisos y bajo las condiciones de orden constitucional o legal, tema respecto del cual la Corte Constitucional ha señalado: "(...) esa libertad del legislador, perceptible al momento de crear el derecho legislado, tiene su límite en la propia Constitución que, tratándose de la libertad individual, delimita el campo de su privación no sólo en el artículo 28, sino también por virtud de los contenidos del preámbulo que consagra la libertad como uno de los bienes que se debe asegurar a los integrantes de la nación; del artículo 2º que en la categoría de fin esencial del Estado contempla el de garantizar la efectividad de los principios, y de los derechos consagrados en la Constitución, a la vez que encarga a las autoridades de su protección y del artículo 29, que dispone que toda persona 'se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable' y que quien sea sindicado tiene derecho 'a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas'".

"La presunción de inocencia también es de categoría constitucional, pues según el inciso 4º del artículo 29 de la Carta Política: "Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable", y por tanto, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de obtener las pruebas que acrediten la responsabilidad del implicado.

⁵⁹ M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Expediente 1998-1400 (20665).

Así las cosas, precisa la Sala que la preclusión de la investigación a favor de los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego devino de la sencilla pero potísima razón consistente en que no se logró probar y menos establecer su responsabilidad penal, dado que no se logró establecer su participación en la conducta imputada, postulado aplicado por la Fiscalía General de la Nación para concluir acerca de su absolución del cargo por el cual se los privó de su libertad⁶⁰.

Esta sola circunstancia constituye un evento determinante de privación injusta de la libertad, puesto que antes, durante y después del proceso penal al cual fueron vinculados los ahora demandantes, siempre mantuvieron intacta la presunción constitucional de inocencia que los ampara y que el Estado, a través de la entidad ahora demandada, jamás les desvirtuó.

Teniendo en cuenta las circunstancias fácticas descritas se impone concluir que no estaban los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego en la obligación de soportar el daño que el Estado le irrogó y que, por tanto, debe calificarse como antijurídico, calificación que determina la consecuente obligación para la Administración de resarcir a los demandantes.

Sobre el particular, debe decirse que en casos como este no corresponde a la parte actora acreditar nada más allá de los conocidos elementos que configuran la responsabilidad: actuación del Estado, daño antijurídico e imputación, extremos que se encuentran suficientemente acreditados en el expediente, pues una decisión de la Administración de Justicia, en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, determinó que los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego tuvieron que padecer de la limitación a su libertad durante dos (2) meses y diecisiete (17) días hasta que se los absolvió de la responsabilidad, por cuanto el delito por el cual se lo investigaba no fue cometido por ellos.

En cambio, es a la entidad demandada a la que le correspondía demostrar, mediante pruebas legales y regularmente traídas al proceso, si se había dado algún supuesto de hecho en virtud del cual pudiera entenderse configurada una causal de exoneración, fuerza mayor, hecho exclusivo de un tercero o culpa

⁶⁰ En similar sentido consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 9 de mayo y 12 de julio de 2012, proferidas dentro de los expedientes Nos. 20.079 y 24.008, ambas con ponencia del Consejero, Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

exclusiva y determinante de la víctima y ocurre que ninguna de estas eximentes ha sido acreditada en el plenario⁶¹.

5. RESPONSABILIDAD DE LA POLICIA NACIONAL

La Sala considera importante analizar la responsabilidad de la Policía Nacional, teniendo en cuenta que en las demandas la parte actora solicitó que se declarara su responsabilidad por la privación de la libertad a que fueron sometidos los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego.

Ahora bien, dentro del proceso se acreditó que *i)* mediante unos informes presentado a la Fiscalía 141 Seccional de Bogotá, el Grupo de Investigaciones Generales de la DIJIN solicitó el registro, allanamiento y captura de varias personas, entre ellos, de los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego; *ii)* que con fundamento en las solicitudes en tal sentido elevadas, la Fiscalía 141 Seccional de Bogotá mediante providencia del 7 de septiembre de 2001, declaró abierta la instrucción, vinculó y ordenó la captura de los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego y, *iii)* que la investigación penal culminó con la preclusión, por cuanto no se acreditó que los sindicatos participaron en la comisión de los hechos punibles que se los investigó.

De acuerdo con lo anterior, la Sala precisa que si bien es cierto que la Fiscalía General de la Nación profirió las respectivas providencias a través de las cuales se privó injustamente de la libertad a las víctimas directas del daño, no lo es menos que tales providencias se dictaron con fundamento en las pruebas recaudas por la Policía Nacional y por la solicitud expresa hecha por esta entidad con el fin de que se decretara la apertura de la investigación formal en contra de los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego, en esa medida resulta claro que la Policía Nacional, contribuyó eficientemente con la producción del daño antijurídico, ocasionado a los ahora demandantes y por lo tanto debe responder por los perjuicios ocasionados, en la proporción indicada en la sentencia de primera instancia.

Por lo anterior expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada, en cuanto accedió a las suplicas de la demanda y, en consecuencia, y procederá a estudiar

⁶¹ Al respecto ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de julio de 2009, Exp. 17.517 y del 15 de abril de 2010, Exp. 18.284, entre otras.

la indemnización de perjuicios reconocida por el *a quo* de conformidad con el *petitum* de la demandas y de lo probado en el proceso, aspectos que constituyen – según se vio-, el principal motivo de inconformidad de la parte demandante para con el fallo de primera instancia.

6. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS.

6.1. PERJUICIOS MORALES.

La parte actora manifestó en el recurso de apelación que no comparte la tasación de perjuicios morales realizada por el *a quo*, al tener en cuenta en la condena impuesta solo 2 meses y 17 días de detención, sin considerar el padecimiento que produce estar incriminados penalmente durante más de un año, por lo que –a su juicio-, la suma otorgada en la sentencia de primera instancia resulta irrisoria.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado ha manifestado que, en casos de privación injusta de la libertad, la simple acreditación del parentesco, para los eventos de perjuicios morales reclamados por abuelos, padres, hijos, hermanos y nietos, cuando alguno de estos ha sufrido un daño antijurídico, como el que se juzga en el presente caso, a partir del contenido del artículo 42 de la Carta Política⁶² y con base en las máximas de la experiencia, resulta suficiente para inferir que tanto el peticionario como los integrantes de su familia han padecido el perjuicio moral por cuya reparación se demanda.

Respecto del *quantum* al cual debe ascender la indemnización de estos perjuicios, la Sala acudirá a los parámetros establecidos en la reciente sentencia de unificación de la Sección Tercera de la Corporación, que a su tenor estableció:

“Con todo y, de nuevo, sin perjuicio de las particularidades de cada caso concreto, la Sala, para efectos de determinar el monto de los perjuicios morales en los eventos de privación injusta de la libertad, estima necesario tener en cuenta, tal como lo ha hecho de manera reiterada e invariable, algunos de los presupuestos o criterios que sirven de referente objetivo a la

⁶² “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables”.

determinación de su arbitrio, con el fin de eliminar al máximo apreciaciones eminentemente subjetivos y garantizar así, de manera efectiva, el Principio Constitucional y a la vez Derecho Fundamental a la igualdad (artículos 13 y 209 C.P.), propósito para cuya consecución se han utilizado, entre otros: i) el tiempo durante el cual se extendió la privación de la libertad; ii) las condiciones en las cuales se hizo efectiva la privación de la libertad, esto es, si se cumplió a través de reclusión en centro carcelario o detención domiciliaria; iii) la gravedad del delito por el cual fue investigado y/o acusado el sindicado; iv) la posición y prestigio social de quien fue privado de la libertad.

Ahora bien, sin que de manera alguna implique un parámetro inmodificable que deba aplicarse en todos los casos, puesto que se insiste en la necesidad de que en cada proceso se valoren las circunstancias particulares que emergen del respectivo expediente, a manera de sugerencia y como parámetro que pueda orientar la decisión del juez en estos eventos, la Sala formula las siguientes reglas que sirven como guía en la tasación del perjuicio moral de la víctima directa en escenarios de privación injusta de la libertad: i) en los casos en que la privación sea superior a 18 meses, se reconozca la suma de 100 SMMLV; ii) cuando supere los 12 meses y sea inferior a 18 meses, el monto de 90 SMMLV; iii) si excedió los 9 meses y fue inferior a 12 meses, se sugiere el reconocimiento de 80 SMMLV, iv) si fue mayor a 6 meses, pero no rebasó 9 meses hay lugar a fijar como indemnización la suma equivalente a 70 SMMLV, v) de igual forma, en tanto la privación sea superior a 3 meses pero no sea mayor a 6 meses, el valor por concepto de este perjuicio correspondería a 50 SMMLV, vi) si la medida supera 1 mes pero es inferior a 3 meses, se insinúa el reconocimiento de 35 SMMLV, y vii) finalmente, si la detención no supera un mes, la reparación se podrá tasar en el equivalente a 15 SMMLV, todo ello para la víctima directa – se insiste– y para cada uno de sus más cercanos o íntimos allegados”⁶³ (subraya fuera de texto).

La Sala considera necesario advertir que la restricción de la libertad a la cual fueron sometidos los señores Nubia Lucia Vera Rodríguez y Juan Orlando Penagos Urrego no fue totalmente intramuros, pues –bueno es reiterarlo-, ésta medida fue sustituida por detención domiciliaria, lo cual sin duda reduce las condiciones de severidad de una medida de esa naturaleza; no obstante, la sola circunstancia de estar privados del goce de un derecho fundamental como lo es la libertad en el plano jurídico (libertad de circulación, libertad de fijación de residencia, libertad de escoger profesión u oficio etc.), origina con base en las máximas de la experiencia, una afección moral que debe ser indemnizada.

⁶³ Sentencia de 28 de agosto de 2013, expediente 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

Dentro de este marco conviene precisar que el período a indemnizar comprende desde la fecha en la cual se estuvieron privados injustamente de la libertad – 19 de noviembre de 2001 - hasta el momento en que efectivamente la recobró, esto es, hasta el 2 de marzo de 2002, para el caso de la señora Nubia Lucia Vera Rodríguez y, hasta el 7 de febrero de 2002, para el caso del señor Juan Orlando Penagos Urrego, por efecto de la suspensión de la medida de detención domiciliaria, es decir 3 meses, 13 días y 2 meses, 17 días, respectivamente.

➤ **Proceso 2002-2450-00.**

En consecuencia, como en el presente caso la señora Nubia Lucia Vera Rodríguez fue privada de su derecho fundamental a la libertad personal desde el 19 de noviembre y hasta el 2 de marzo de 2002, es decir, por el lapso total de 3 meses y 13 días, y como en el *sub lite* la parte demandada no desvirtuó la presunción de aflicción que se desprende de la acreditación del parentesco con los respectivos registros civiles de matrimonio y nacimiento de sus familiares más cercanos, esto es, de Luis Antonio Bobadilla Hernández (espos)-, Juan Sebastián Bobadilla Vera y Natalia Andrea Bobadilla Vera (hijos), Ana Lucia Rodríguez Roa (madre), Raúl Vera (padre), Yohana Paola Vera Rodríguez, Nancy Edith Vera Rodríguez, Sandra Patricia Vera Rodríguez y Robert Oswaldo Vera Rodríguez⁶⁴ (hermanos), se hace procedente dicho reconocimiento.

En efecto, habrá que condenarse a la demandada por el perjuicio por el cual reclaman resarcimiento los actores y, al hacerlo, se tendrá en cuenta la naturaleza, intensidad, extensión y gravedad de la afectación o lesión al derecho o interés legítimo respectivo, por lo que se asignarán a ese título, para cada uno de los demandantes, los valores que se indican a continuación:

Nubia Lucia Vera Rodríguez (afectada directa)	50 SMMLV
Luis Antonio Bobadilla Hernández (espos)	50 SMMLV
Ana Lucia Rodríguez Roa (madre)	50 SMMLV
Raúl Vera (padre)	50 SMMLV

⁶⁴ Folios 5 a 16 del cuaderno de pruebas No. 2.

Juan Sebastián Bobadilla Vera (hijo)	50 SMMLV
Natalia Andrea Bobadilla Vera (hija)	50 SMMLV
Yohana Paola Vera Rodríguez (hermana)	25 SMMLV
Nancy Edith Vera Rodríguez (hermana)	25 SMMLV
Sandra Patricia Vera Rodríguez (hermana)	25 SMMLV
Robert Oswaldo Vera Rodríguez (hermano)	25 SMMLV

➤ **Proceso 2002-2167-00.**

En el presente caso el señor Juan Orlando Penagos Urrego fue privado de su derecho fundamental a la libertad personal desde el 19 de noviembre y hasta el 4 de diciembre de 2001, es decir, por el lapso total de 2 meses y 17 días, y como en el *sub lite* la parte demandada no desvirtuó la presunción de aflicción que se desprende de la acreditación del parentesco con los respectivos registros civiles de matrimonio y nacimiento de sus familiares más cercanos, esto es, de Gloria Mercedes Torres Ospina (esposa)-, Rosa Tulia Urrego Romero (madre), Andrés Leonardo, Laura Milena y Lizeth Carolina Penagos Torres (hijos), Rafael Alfonso, José Ismael, María Alba y Blanca Stella Penagos Urrego (hermanos)⁶⁵, se hace procedente dicho reconocimiento.

Ahora bien, los señores Manuel Vicente Torres Triviño y Gloria Ospina de Torres, quienes dijeron acudir en calidad de suegros del señor Juan Orlando Penagos Urrego, demostraron ese hecho con la declaración que rindieron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, los señores Juan Carlos Moreno Mejía y Gerardo Arnoldo Vargas Vásquez⁶⁶, quienes aseguraron que los reconocían como los suegros del señor Penagos Urrego y en sus declaraciones coincidieron en manifestar sobre el profundo dolor, tristeza y desilusión que les produjo la privación de su libertad. La Sala da crédito a estos testimonios y, por lo tanto, tendrá a estos demandantes como suegros del afectado directo para efectos del reconocimiento de la indemnización de los perjuicios morales de quien aseguraron los deponentes padecieron dolor, tristeza y sufrimiento por la privación injusta de la libertad a la que fue sometido Juan Orlando Penagos Urrego.

⁶⁵ Folios 7 a 14 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁶⁶ Folios 53 y 60 del cuaderno de pruebas No. 2.

En efecto, habrá que condenarse a la demandada por el perjuicio por el cual reclaman resarcimiento los actores y, al hacerlo, se tendrá en cuenta la naturaleza, intensidad, extensión y gravedad de la afectación o lesión al derecho o interés legítimo respectivo, por lo que se asignarán a ese título, para cada uno de los demandantes, los valores que se indican a continuación:

6.2.	Juan Orlando Penagos Urrego (afectado directo)	50 SMMLV
	Gloria Mercedes Torres Ospina (esposa)	50 SMMLV
	Rosa Tulia Urrego Romero (madre)	50 SMMLV
	Andrés Leonardo Penagos Torres (hijo)	50 SMMLV
	Laura Milena Penagos Torres (hija)	50 SMMLV
	Lizeth Carolina Penagos Torres (hija)	50 SMMLV
	Rafael Alfonso Penagos Urrego (hermano)	25 SMMLV
	José Ismael Penagos Urrego (hermano)	25 SMMLV
	María Alba Penagos Urrego (hermana)	25 SMMLV
	Blanca Stella Penagos Urrego(hermana)	25 SMMLV
	Manuel Vicente Torres Triviño (suegro)	7.5 SMMLV
	y Gloria Ospina de Torres (suegra)	7.5 SMMLV

PERJUICIOS MATERIALES

En la sustentación, la parte demandante manifestó su desacuerdo para con la sentencia de primera instancia en lo atinente a la ausencia de prueba del contrato de honorarios profesionales que el señor Penagos Urrego suscribió por concepto de defensa dentro del proceso penal, cuando el mismo siempre ha obrado en el expediente.

Con el fin de acreditar los gastos asumidos por el sindicado por concepto de honorarios de abogado se aportó el contrato de honorarios profesionales suscrito el 30 de noviembre de 2001⁶⁷ entre el señor Juan Orlando Penagos Urrego y José Orozco Giraldo, cuyo valor se fijó en la suma de \$ 10'000.000. El documento

⁶⁷ Folios 167 a 168 del cuaderno de pruebas No. 12.

anterior fue aportado en original con la demanda, sin que el mismo hubiere sido tachado de falso por la entidad demandada, razón por la cual el documento en mención resulta suficiente para acreditar el desembolso efectivo de la suma de \$ 10'000.000 por dicho concepto, la cual será actualizada a la fecha de esta sentencia, así:

$$\bullet \quad 10'000.000 = \text{VH} \quad \frac{\text{Ind. final – agosto de 2015 (122,89)}}{\text{Ind. Inicial – noviembre 2001 (66,50)}}$$

$$\text{VH} = 18'479.699,24.$$

- Señalaron los demandantes que el *a quo* tuvo en cuenta a la hora de negar el reconocimiento del lucro cesante reclamado, la indemnización por despido injusto que recibió el señor Juan Orlando Penagos Urrego del Juzgado 1º Laboral del Circuito de Bogotá, sin consideración a que la misma tiene una naturaleza diferente a la indemnización de perjuicios morales y materiales que por esta vía se reclaman.

En efecto, considera la Sala que le asiste razón a los recurrentes en este punto, toda vez que con la indemnización por justa causa se busca retribuir al trabajador por quebrantar la estabilidad de la relación laboral, mientras que por vía de la presente acción se busca la reparación del daño antijurídico causado por efecto de la privación injusta de la libertad a que fue sometido el señor Juan Orlando Penagos Urrego.

Ahora bien, obra en el proceso una certificación expedida por la Jefe de la Gerencia de Desarrollo Humano de la Aseguradora Colseguros S.A en la cual se hace constar que el señor Juan Orlando Penagos Urrego devengaba un salario básico de \$ 10'500.000 desde el 28 de febrero de 2000, fecha de ingreso, hasta el 31 de diciembre de 2001, fecha de su despido⁶⁸, monto que será tomado en cuenta para realizar la correspondiente liquidación de perjuicios.

En cuanto al período a reconocer por dicho concepto, este será el comprendido entre el 19 de noviembre y hasta el 4 de diciembre de 2001, lapso durante el cual estuvo privado de su libertad el señor Juan Orlando Penagos Urrego a causa de la

⁶⁸ Folio 70 del cuaderno de pruebas No. 2.

imposición de la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva; sin embargo, se liquidará no sólo ese período en el que estuvo privado de la libertad el demandante principal, sino también el lapso que, según las estadísticas, una persona requiere en Colombia para conseguir trabajo luego de haber obtenido su libertad o acondicionarse en una actividad laboral, amén de que en el presente caso no obra certificación en que conste que volvió al cargo que desempeñaba con anterioridad.

En efecto, acerca del período a liquidar en eventos de privación injusta de la libertad, la Sala ha sostenido:

“En cuanto al tiempo que, en promedio, suele tardar una persona en edad económicamente activa en encontrar un nuevo puesto de trabajo en Colombia, la Sala se valdrá de la información ofrecida por el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de acuerdo con la cual dicho período equivale a 35 semanas (8.75 meses)^{69, 70}”

De conformidad con lo anterior, procederá la Sala a realizar la liquidación de dicho perjuicio. Entonces:

Ingresos de la víctima al momento de su detención: \$ 10'500.000

Período a indemnizar: 2.05 meses

Período consolidado: 2.05 meses

Actualización de la base:

$$RA = 10'500.000 \frac{\text{Ind. Final - agosto de 2015 (122,89)}}{\text{Ind. inicial - diciembre de 2001 (66.72)}}$$

$$RA = \$ 19'339.703,23$$

$$S = VA \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

⁶⁹ Cfr. URIBE G., José Ignacio y GÓMEZ R., Lina Maritza, «Canales de búsqueda de empleo en el mercado laboral colombiano 2003», en *Serie Documentos Laborales y Ocupacionales*, N° 3, Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, SENA-Dirección General de Empleo y Trabajo, Bogotá, junio de 2005, p. 22.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 13168, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

$$S = 19'339.703,23 \frac{(1.004867)^{2.05} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 39'747.703,29$$

- Finalmente, en el recurso se indicó que desconoció el *a quo* que, estando los documentos personales del señor Juan Orlando Penagos en poder de la Dijin y la Fiscalía General de la Nación, se hicieron diferentes retiros y transacciones de sus cuentas bancarias, causándole un detrimento patrimonial, no empero, si bien obran los extractos bancarios que dan cuenta de los diferentes movimientos, en el expediente no obra prueba documental que permita inferir que efectivamente fueron decomisados todos sus documentos, entre ellos, sus tarjetas de crédito del Banco citibank, por parte de la DIJIN o la Fiscalía General de la Nación, como se afirmó en la demanda, a lo que se debe agregar que, según el documento visible a folio 155 del cuaderno No. 12, los retiros y transacciones efectuadas de la tarjeta de crédito No. 4988 580271122200, no se hicieron cuando este se encontraba en detención intramural, sino bajo detención domiciliaria, lo que genera dudas acerca de si dichos movimientos se hicieron bajo su anuencia o autorización, falta de certeza que no permite que se acceda a su reconocimiento.

7. ACTUALIZACIÓN DE LA CONDENA - PERJUICIOS MATERIALES.

Por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, en la sentencia de primera instancia se condenó a las entidades demandadas a pagar a favor de la señora Nubia Lucía Vera Rodríguez la suma de cuatro millones setecientos noventa y dos mil novecientos noventa y nueve pesos con veintinueve centavos (\$ 4'792.992,29), suma que deberá ser actualizada aplicando la fórmula que se presenta a continuación, tomando como índice inicial el correspondiente al 27 de noviembre de 2008 (fecha de la sentencia de primera instancia), y como índice final, el vigente a la fecha de esta providencia, así:

$$Ra = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

$$Ra = \$4'792.992,29 \frac{122.89}{100}$$

99.55

Ra = \$ 5'916.733,52

Por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, en la sentencia de primera instancia se condenó a las entidades demandadas a pagar a favor de la señora Nubia Lucía Vera Rodríguez la suma de catorce millones setecientos sesenta mil seiscientos cuarenta y ocho pesos con sesenta y un centavos (\$ 14'760.648,61), suma que deberá ser actualizada aplicando la fórmula que se presenta a continuación, tomando como índice inicial el correspondiente al 27 de noviembre de 2008 (fecha de la sentencia de primera instancia), y como índice final, el vigente a la fecha de esta providencia, así:

$$Ra = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$
$$Ra = \$14'760.648,61 \frac{122.89}{99.55}$$

Ra = \$ 18'221.357,18

8. CONDENA EN COSTAS.

Comoquiera que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a su imposición.

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

FALLA

MODIFICAR la sentencia de 27 de noviembre de 2008 por el Tribunal Administrativo de Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A y, en su lugar, se resuelve:

1. Declarar administrativa y patrimonialmente responsables a la POLICIA NACIONAL y a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN por la privación injusta de la libertad de que fueron víctimas los señores Juan Orlando Penagos Urrego y Nubia Lucía Vera Rodríguez.
2. Como consecuencia de la anterior declaración, CONDENAR a la POLICIA NACIONAL, en un 30% del total de la condena y, a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, en un 70% del total de la condena, a pagar las siguientes sumas:

a.-) Por concepto de perjuicios morales.

➤ Proceso 2002-2167-00.

Juan Orlando Penagos Urrego (afectado directo)	50 SMMLV
Gloria Mercedes Torres Ospina (esposa)	50 SMMLV
Rosa Tulia Urrego Romero (madre)	50 SMMLV
Andrés Leonardo Penagos Torres (hijo)	50 SMMLV
Laura Milena Penagos Torres (hija)	50 SMMLV
Lizeth Carolina Penagos Torres (hija)	50 SMMLV
Rafael Alfonso Penagos Urrego (hermano)	25 SMMLV
José Ismael Penagos Urrego (hermano)	25 SMMLV
María Alba Penagos Urrego (hermana)	25 SMMLV
Blanca Stella Penagos Urrego (hermana)	25 SMMLV
Manuel Vicente Torres Triviño (suegro)	7.5 SMMLV
y Gloria Ospina de Torres (suegra)	7.5 SMMLV

➤ Proceso 2002-2450-00.

Nubia Lucia Vera Rodríguez (afectada directa)	50 SMMLV
Luis Antonio Bobadilla Hernández (esposos)	50 SMMLV

Ana Lucia Rodríguez Roa (madre)	50 SMMLV
Raúl Vera (padre)	50 SMMLV
Juan Sebastián Bobadilla Vera (hijo)	50 SMMLV
Natalia Andrea Bobadilla Vera (hija)	50 SMMLV
Yohana Paola Vera Rodríguez (hermana)	25 SMMLV
Nancy Edith Vera Rodríguez (hermana)	25 SMMLV
Sandra Patricia Vera Rodríguez (hermana)	25 SMMLV
Robert Oswaldo Vera Rodríguez (hermano)	25 SMMLV

3. Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la suma de treinta y nueve millones setecientos cuarenta y siete mil setecientos tres pesos con veintinueve centavos (\$ 39'747.703,29) a favor del señor Juan Orlando Penagos Urrego.

4. Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de dieciocho millones cuatrocientos setenta y nueve mil seiscientos noventa y nueve pesos con veinticuatro centavos (\$ 18'479.699,24) a favor del señor Juan Orlando Penagos Urrego

5. Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la suma de cinco millones novecientos dieciséis mil setecientos treinta y tres pesos con cincuenta y dos centavos (\$ 5'916.733,52.) a favor de la señora Nubia Lucia Vera Rodríguez.

6. Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de dieciocho millones doscientos veintiún mil trescientos cincuenta y siete pesos con dieciocho centavos (\$ 18'221.357,18) a favor de la señora Nubia Lucia Vera Rodríguez.

7. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

5. Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 114 del Código General del Proceso y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

6. Las condenas se cumplirán en los términos de los Arts. 176 a 178 del C.C.A.

7. Sin costas (Art. 55 de la ley 446 de 1998.).

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE, PUBLIQUESE Y DEVUELVA

HERNAN ANDRADE RINCON

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA
Aclaró voto