



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**  
**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)**

**Actor: HÉCTOR DANILO POVEDA ALVARADO Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

*Tema: PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / Ley 600 de 2000 - PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD / La medida de aseguramiento fue legal, razonable y proporcionada - MEDIDA DE ASEGURAMIENTO / estaba justificada / inexistencia de falla en el servicio.*

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, el 3 de marzo de 2015, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

El 6 de abril de 2004, la Fiscalía Primera Especializada de Tunja abrió instrucción penal en contra del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, por el delito de tráfico de estupefacientes, y le impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva, la cual permaneció vigente hasta el 10 de diciembre de 2008, fecha en la cual el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Tunja le concedió la libertad provisional. El 28 de julio de 2010 se profirió fallo absolutorio.



## II. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

Mediante escrito presentado el 30 de noviembre de 2011 (fol. 1-12, c.1), los señores Héctor Danilo Poveda Alvarado, Jessica Estefanía Poveda Páez, Naren Esneider Poveda Páez, Teresita de Jesús Alvarado de Poveda, Pedro Julián Poveda Caro, Amalia Caro de Poveda, Luz Mery, Hugo Leonel, Lidy Paulina, Nanci Poveda Alvarado y Dairo Giovanni Poveda Alvarado, Yaneth Páez Páez, María Teresa Páez de Páez, Delfín Páez Martínez y Fausto Páez Páez, por conducto de apoderado judicial (fol. 13-24, c. 1), en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitaron que se declarara patrimonialmente responsable a la Nación -Fiscalía General de la Nación, por los perjuicios ocasionados por la privación injusta de la libertad que soportó el primero de los demandantes, entre el 12 de abril de 2004 y el 10 de diciembre de 2008.

En concreto, los demandantes solicitaron que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

*1. Que se declare que la Nación -Fiscalía General de la Nación es administrativa y extracontractualmente responsable de los perjuicios ocasionados a Héctor Danilo Poveda Alvarado, Jessica Estefanía Poveda Páez, Naren Esneider Poveda Páez, Teresita de Jesús Alvarado de Poveda, Pedro Julián Poveda Caro, Amalia Caro de Poveda, Luz Mery Poveda Alvarado, Hugo Leonel Poveda Alvarado, Lidy Paulina Poveda Alvarado, Nanci Poveda Alvarado, Dairo Giovanni Poveda Alvarado, Yaneth Páez Páez, María Teresa Páez de Páez, Delfín Páez Martínez y Fausto Páez Páez, con motivo de la privación injusta de la libertad de que fue víctima el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado a partir del 12 de abril de 2004 y con su vinculación al sumario No. 05-0153 adelantado por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Tunja.*

*2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación -Fiscalía General de la Nación a pagar a Héctor Danilo Poveda Alvarado, Jessica Estefanía Poveda Páez, Naren Esneider Poveda Páez, Teresita de Jesús Alvarado de Poveda, Pedro Julián Poveda Caro, Amalia Caro de Poveda, Luz Mery Poveda Alvarado, Hugo Leonel Poveda Alvarado, Lidy Paulina Poveda Alvarado, Nanci Poveda Alvarado, Dairo Giovanni Poveda Alvarado, Yaneth Páez Páez, María Teresa Páez de Páez, Delfín Páez Martínez y Fausto Páez Páez, por concepto de indemnización de perjuicios morales, el equivalente en pesos de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cada uno de ellos.*

*3. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación – Fiscalía General de la Nación a pagar a Héctor Danilo Poveda Alvarado, Jessica Estefanía Poveda Páez, Naren Esneider Poveda Páez, Teresita de Jesús Alvarado de Poveda, Pedro Julián Poveda Caro, Amalia Caro de*



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

*Poveda, Luz Mery Poveda Alvarado, Hugo Leonel Poveda Alvarado, Lidy Paulina Poveda Alvarado, Nanci Poveda Alvarado, Dairo Giovanni Poveda Alvarado, Yaneth Páez Páez, María Teresa Páez de Páez, Delfín Páez Martínez y Fausto Páez Páez, por concepto de indemnización de los daños a la vida en relación, el equivalente en pesos de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para cada uno de ellos.*

*4. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la Nación – Fiscalía General de la Nación a pagar a Héctor Danilo Poveda Alvarado, por concepto de perjuicios materiales, a título de lucro cesante, la suma superior que resulte demostrada en el proceso, correspondiente a los ingresos laborales que dejó de recibir, incluidas prestaciones sociales, como consecuencia directa de la detención preventiva dictada en su contra y de vinculación al proceso penal. Esta suma se actualizará, aplicando los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, entre el 12 de abril de 2004 y la fecha en que se dicte sentencia en este proceso, y sobre ella se liquidarán intereses a la tasa establecida en el artículo 1617 del Código Civil, entre las mismas fechas.*

*5. Que se condene a la Nación – Fiscalía General de la Nación a pagar las costas procesales y agencias en derecho.*

*6. Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.*

Como fundamentos facticos de la demanda se narró lo siguiente:

El 3 de abril de 2004, el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado se desplazaba en su vehículo tipo campero toyota FJ43, modelo 1982, del municipio de Pauna a Chiquinquirá. Al llegar a la altura del sitio denominado Guanares, detuvo el vehículo, ante la señal de pare que le hizo un hombre. En ese momento, se acercaron varios hombres armados, quienes se llevaron el vehículo y luego se lo devolvieron, y le advirtieron que enviaban un paquete dentro del tanque del carro, el cual debía entregar en Chiquinquirá a quien se lo reclamara, o, de lo contrario, él y su familia sufrirían las consecuencias.

Ese mismo día, efectivos de la SIJIN detuvieron al señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, quien iba acompañado de su hermano Dairo Giovanni Poveda Alvarado, mientras se desplazaba a Chiquinquirá en su vehículo. Ellos fueron trasladados al comando de la estación de Chiquinquirá donde el señor Héctor Danilo informó a las autoridades que en el vehículo se había ocultado un paquete, al lado del tanque de la gasolina. Una vez practicados los exámenes forenses se concluyó que el mismo contenía 5.390 gramos de cocaína.



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

El 6 de abril de 2004, la Fiscalía Primera Especializada de Tunja decretó la apertura de instrucción en contra del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, por el delito de tráfico de estupefacientes; y, el 12 de abril de la misma anualidad se le impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva.

El 11 de octubre de 2004, se decretó el cierre de la investigación y, el 29 de noviembre de la misma anualidad la Fiscalía calificó el mérito del sumario y profirió resolución de acusación.

El 3 de diciembre de 2008, el Juzgado Penal del Circuito Especializado del Distrito Judicial de Tunja le concedió la libertad provisional, por cumplimiento de las tres quintas partes de la posible pena a imponer, por el delito de tráfico de estupefacientes.

El 28 de julio de 2010, el Juez Penal del Circuito Especializado Adjunto de Tunja profirió sentencia absolutoria a su favor, en aplicación del principio de *in dubio pro reo*.

En la demanda se afirmó que la privación de la libertad que sufrió el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado le generó a él y a su familia un daño antijurídico, en los términos del artículo 90 de la Constitución, con fundamento en el régimen de responsabilidad objetivo, que se les debía reparar.

## **2. El trámite de primera instancia**

La demanda fue admitida de 1º de febrero de 2012 (fol. 60-63, c.1), y se notificó en debida forma a la Fiscalía General de la Nación (fol. 67-68, c.1), y al Ministerio Público (fol.64, c.1).

La Fiscalía General de la Nación contestó oportunamente la demanda y se opuso a sus pretensiones. Señaló que la medida de aseguramiento que le fue impuesta al señor Héctor Danilo Poveda Alvarado no podía catalogarse como injusta, en los términos en los que se definió ese concepto en la sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional, porque no fue arbitraria ni violatoria de las formalidades legales; por el contrario, tuvo fundamentos fácticos y jurídicos suficientes, y se



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

adoptó dentro del término prudencial y razonable que disponía la Ley 600 (fol. 70-76, c.1).

Mediante auto de 13 de junio de 2012 (fol. 106-107, c.1), se abrió el proceso a pruebas y, en auto de 14 de agosto de 2013 (fol. 183-184, c.1), se dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

En esta oportunidad, la Fiscalía General de la Nación presentó alegatos, pero las referencias que en estos se hizo resultan ajenas a este proceso (fol. 185-212, c.1).

La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

### **3. La sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia de 3 de marzo de 2015 (fol. 240-260, c. ppal.), el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, accedió parcialmente a las suplicas de la demanda en los siguientes términos:

*PRIMERO: Declárese administrativamente responsable a la Nación – Fiscalía General de la Nación, por los perjuicios causados a los demandantes con ocasión de la privación injusta de la libertad de la cual fue objeto Héctor Danilo Poveda Alvarado.*

*SEGUNDO: Condenar a la Nación -Fiscalía General de la Nación a pagar por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante para Héctor Danilo Poveda Alvarado la suma correspondiente a sesenta y un millones noventa y nueve mil cuarenta y seis pesos con setenta y ocho centavos (\$ 61.099.046,078).*

*TERCERO: Condenar a la Nación – Rama Judicial, a pagar por concepto de perjuicios morales los siguientes montos:*

- Héctor Danilo Poveda Alvarado (víctima directa)	100 SMMLV
- Jessica Estefanía Poveda Páez (hija)	100 SMMLV
- Naren Esneider Poveda Páez (hijo)	100 SMMLV
- Yaneth Páez Páez (compañera permanente)	100 SMMLV
- Teresita de Jesús Alvarado de Poveda (madre)	100 SMMLV
- Pedro Julián Poveda Caro (padre)	100 SMMLV
- Luz Mery Poveda Alvarado (hermana)	50 SMMLV
- Hugo León Poveda Alvarado (hermano)	50 SMMLV
- Nanci Poveda Alvarado (hermana)	50 SMMLV
- Lidy Paulina Poveda Alvarado (hermana)	50 SMMLV
- Dairo Giovanni Poveda Alvarado (hermano)	50 SMMLV



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

*CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.*

*QUINTO: En firme esta providencia, si no fuere apelada envíese en consulta ante el Honorable Consejo de Estado, en cumplimiento del artículo 184 del C.C.A. por ser el monto de la condena superior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes*

*SEXTO: Para el cumplimiento de esta sentencia téngase en cuenta lo previsto en los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.*

*SÉPTIMO: Sin condena en costas.*

El Tribunal consideró que el evento examinado se regía por el régimen de responsabilidad objetivo, dado que el demandante fue absuelto en aplicación del principio de *in dubio pro reo*, y que la medida de detención preventiva que debió soportar el accionante resultaba desproporcionada.

#### **4. Recursos de apelación**

De manera oportuna, la Fiscalía General de la Nación formuló recurso de apelación con el fin de que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se le exonerara de responsabilidad. Sostuvo que la detención preventiva ordenada en contra del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado no fue indebida ni desproporcionada, porque se cumplieron, en ese momento procesal, todos los requisitos que el ordenamiento legal exigía y, además, tuvo como fundamento pruebas debidamente recaudadas (fol. 264-269, c. ppal.).

Aseveró que el *a quo* reconoció en perjuicios materiales el 25% de las prestaciones sociales, a pesar de que en esa clase de procesos las condenas se deducen a título de indemnización, y no de reconocimientos laborales. Añadió que los daños morales fueron sobreestimados, puesto no se demostró la aflicción que pudieron haber sufridos los demandantes.

El apoderado de los demandantes interpuso oportunamente recurso de apelación. Manifestó su desacuerdo con lo decidido en la sentencia de primera instancia en lo atinente a la negativa de reparar el daño a la vida de relación o alteración a las condiciones de existencia. Expuso que este daño estaba acreditado con los testimonios obrantes en el plenario.



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

## 5. Trámite en segunda instancia

El 4 de noviembre de 2015 (fol. 309-310, c. ppal.), se llevó a cabo la audiencia de conciliación, de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, la cual se declaró fallida, por no existir ánimo conciliatorio de las partes y se ordenó remitir el expediente ante esta Corporación.

Mediante auto de 6 de abril de 2016 (fol.314, c. ppal.), el *a quo* concedió los recursos de apelación, los cuales fueron admitidos por la Corporación el 7 de junio de la misma anualidad (fol. 320, c. ppal.). El 16 de febrero de 2017 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (fol. 325, c. ppal.)

En esta oportunidad, la parte actora (fol. 326-329, c. ppal.), reiteró lo expuesto en la demanda y en el recurso de apelación, y la Fiscalía General de la Nación (fol. 331-335, c. ppal.), afirmó que en la medida de aseguramiento que se le impuso al señor Héctor Danilo Poveda Alvarado cumplió la exigencias previstas en el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, por cuanto se contaba con la versión del demandante al momento de ser requerido por la policía para requisar el vehículo y su captura se produjo en flagrancia.

En sus alegatos, el Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, aunque, en su criterio, el título de responsabilidad aplicable en su caso era el subjetivo, y no el objetivo, como lo consideró el *a quo*, por haberse fundamentado su absolución en la duda, porque, en su criterio, en realidad se trató de un falso *in dubio pro reo*, dado que la privación del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, se basó, realmente, en una carencia probatoria, constitutiva de una falla en el servicio.

Además, consideró que se hallaba acreditado el nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la actuación de la administración de justicia, y que la responsabilidad era imputable tanto de la Fiscalía General de la Nación como de la Rama Judicial, pero que como solo se demandó a la primera, la condena dictada en su contra debía ser proporcional al tiempo en el que el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado estuvo a su disposición (fol. 348-354, c. ppal.).



*Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa*

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. Prelación de fallo**

La Sala decide el presente caso con prelación, conforme al acta 10 del 25 de abril de 2013, en la cual la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado aprobó que los eventos de privación injusta de la libertad podían fallarse por las Subsecciones, sin sujeción al turno respectivo, pero respetando el año de ingreso del expediente al Consejo de Estado.

#### **2. Competencia**

La Sala es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, el 3 de marzo de 2015, habida cuenta de que, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 y las consideraciones de la Sala Plena del Consejo de Estado en auto de 9 de septiembre de 2008, la competencia para conocer de las acciones de reparación directa que se instauren por error jurisdiccional, privación injusta de la libertad o defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, se encuentra radicada en los tribunales administrativos en primera instancia y en el Consejo de Estado en segunda instancia, sin consideración a la cuantía del proceso<sup>1</sup>.

#### **3. Ejercicio oportuno de la acción**

Al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de reparación directa debe instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, de la omisión, de la operación administrativa o de la ocupación permanente o temporal del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Tratándose de acciones de reparación directa por la privación injusta de la libertad, la jurisprudencia reiterada de esta Sección del Consejo de Estado ha

---

<sup>1</sup> Auto del 9 de septiembre de 2008 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente: 11001-03-26-000-2008-00009-00. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



*Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa*

considerado que el término de caducidad se empieza a contar a partir del día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluyó la investigación, de la sentencia absolutoria o desde el momento en que quede en libertad el procesado, lo último que ocurra, momento a partir del cual se configura el carácter injusto de la limitación del derecho a la libertad<sup>2</sup>.

En el expediente obra la sentencia de 28 de julio de 2010, por medio de la cual el Juzgado Penal del Circuito Especializado Adjunto de Tunja, absolvió al señor Héctor Danilo Poveda Alvarado por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (fol. 40-50, c.1), la cual quedó debidamente ejecutoriada el 12 de agosto siguiente (fol. 39, c. 1); por lo tanto, el plazo para interponer la demanda vencía el 12 de agosto de 2012.

Debe advertirse que la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 5 de agosto de 2011. La audiencia en la que se declaró fallida se celebró el 3 de septiembre de 2011 (fol. 25, c.1). A partir de esa fecha se reanudó el término de caducidad, por la que la parte actora contaba con 12 meses y 7 días más para presentar la demanda, esto es, hasta el 10 de septiembre de 2012, y como lo hizo el 30 de noviembre de 2011, puede concluirse que la acción se ejerció dentro del término previsto para ello.

#### **4. La legitimación en la causa**

Al proceso concurrió el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, como víctima directa del daño, calidad que se encuentra acreditada con la copia del proceso penal adelantado en su contra por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (cuaderno de anexos).

Adicionalmente, acudieron los siguientes demandantes: la señora Janeth Páez Páez, quien adujo ser la compañera permanente del señor Poveda Alvarado; los señores Jessica Estefanía Poveda Páez y Naren Esneider Poveda Páez, quienes manifestaron ser sus hijos; los señores Teresita de Jesús Alvarado de Poveda y

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de febrero de 2002, expediente: 13.622, M.P. María Elena Giraldo Gómez, reiterada en sentencia del 11 de agosto de 2011 por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, expediente: 21.801, M.P. Hernán Andrade Rincón. También puede consultarse: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto de 19 de julio de 2010, expediente: 37.410, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

Pedro Julián Poveda Caro, quienes aseguraron ser sus padres; los señores Luz Mery Poveda Alvarado, Hugo Leonel Poveda Alvarado, Lidy Paulina Poveda Alvarado, Nanci Poveda Alvarado y Dairo Giovanni Poveda Alvarado; quienes manifestaron ser sus hermanos; la señora Amalia Caro de Poveda, quien adujo ser su abuela paterna; la señora María Teresa Páez de Páez, quien manifestó ser la suegra; y el señor Fausto Páez Páez, quien aseguró ser el cuñado, todos ellos manifestaron que resultaron damnificados por la privación de la libertad que sufrió el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, por lo cual se considera que están legitimados de hecho en esta acción. En relación con la prueba de la existencia del daño aducido, el análisis se postergará para el acápite correspondiente.

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva, se verifica que el daño invocado en la demanda -privación de la libertad de Héctor Danilo Poveda Alvarado se atribuye a las actuaciones y decisiones de la Nación-Fiscalía General de la Nación-, por lo cual se considera que la entidad pública está legitimada en la causa y debidamente representada.

## **5. La responsabilidad del Estado por la privación injusta de la libertad**

La Sección Tercera venía sosteniendo que en los casos en que una persona era detenida preventivamente, por disposición de una autoridad judicial, y luego recuperaba la libertad, bien porque resultaba absuelta bajo supuestos de que el hecho no existió, el sindicado no lo cometió, la conducta no era constitutiva de hecho punible o en aplicación del principio *in dubio pro reo*, se configuraba un daño que esa persona no estaba en la obligación de soportar y que, por tanto, el Estado era patrimonialmente responsable, en aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad bajo el título de daño especial<sup>3</sup>.

No obstante, la Sala siguió aplicando el régimen de responsabilidad de falla del servicio para la declaración de responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad, en los eventos de detención ilegal o arbitraria o en casos de homonimia o

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo del 2007, expediente No. 15463. Reiterada en sentencia de Sala Plena de la Sección Tercera del 6 de abril de 2011, expediente No. 21563. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.  
Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre del 2006, expediente No. 13468. Reiterada en sentencia de unificación de 17 de octubre del 2013, expediente No. 23354. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



cuando la autoridad judicial disponía la captura de una persona, con fines de indagatoria y tardaba más del término legalmente establecido para resolver su situación jurídica, entre otros<sup>4</sup>.

Posteriormente, la Corte Constitucional expidió la sentencia SU 072/18<sup>5</sup>, sobre el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado aplicable en eventos de privación injusta de la libertad. En esta precisó que ni en el artículo 90 de la Constitución Política, ni en el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, que prevé la privación injusta de la libertad como un evento resarcible, ni en la sentencia C-037 de 1996, que declaró la exequibilidad condicionada de ese artículo, se estableció un régimen específico de responsabilidad patrimonial del Estado en eventos de privación injusta de la libertad<sup>6</sup>, pero consideró que, independientemente del título de imputación que se elija aplicar, debe considerarse si las decisiones adoptadas por el funcionario judicial se enmarcan en los presupuestos de *“razonabilidad, proporcionalidad y legalidad”*<sup>7</sup>. Por último, agrega la sentencia citada, en todos los casos debe considerarse la culpa exclusiva de la víctima<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional señaló que en dos eventos de los considerados en la jurisprudencia del Consejo de Estado resultaba factible aplicar un régimen objetivo de responsabilidad, concretamente, en aquellos en los cuales la decisión penal culminaba con la declaración de que el hecho no existió o la conducta era objetivamente atípica, porque, a su juicio, en ambas situaciones la

---

<sup>4</sup> Al respecto, entre otras múltiples de la subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado se pueden consultar las siguientes sentencias: 19 de julio de 2017, exp. 45466, 14 de septiembre de 2017, exp. 47800, 12 de octubre de 2017, exp. 48048, 1 de febrero de 2018, expedientes 46817 y 45146, 10 de mayo de 2018, exp. 45358, 5 de julio de 2018, exp. 47854, 19 de julio de 2018, exp. 52399, 27 de septiembre de 2018, exp. 52404.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia SU 072/18 del 5 de julio de 2018, M.P: José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>6</sup> Ibidem. Acápite 117 y 118.

<sup>7</sup> Más adelante señala: “112. En suma, la aplicación de cualquier de los regímenes de responsabilidad del Estado mantienen incólumes la excepcionalidad y los juicios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como la presunción de inocencia que preceden a la imposición de una medida de aseguramiento...”.

<sup>8</sup> Ibidem. Acápite 104. Lo anterior significa que los adjetivos usados por la Corte [razonabilidad, proporcionalidad y legalidad] definen la actuación judicial, no el título de imputación (falla del servicio, daño especial o riesgo excepcional), esto es, aunque aquellos parecieran inscribir la conclusión de la Corte en un régimen de responsabilidad subjetivo; entenderlo así no sería más que un juicio apriorístico e insular respecto del compendio jurisprudencial que gravita en torno del entendimiento del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, en tanto, debe reiterarse, la Corte estableció una base de interpretación: la responsabilidad por la actividad judicial depende exclusivamente del artículo 90 de la Constitución, el cual no establece un título de imputación definitivo, al haberse limitado a señalar que el Estado responderá por los daños antijurídicos que se le hubieren causado a los particulares”.

<sup>9</sup> Ibidem, Acápite 124.



privación de la libertad resulta irrazonable y desproporcionada, por lo que “*el daño antijurídico se demuestra sin mayores esfuerzos*”<sup>10</sup>.

A diferencia de los dos eventos anteriores, para la Corte, las absoluciones motivadas en que el procesado no cometió el delito, o en la aplicación del principio *in dubio pro reo*, o cuando concurre una causal de justificación o una de ausencia de culpabilidad, requieren de mayores disquisiciones por parte de los fiscales o jueces para vincular al imputado con la conducta punible y presentarlo como autor de la misma<sup>11</sup> y, por tanto, el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños derivados de la medida de aseguramiento que se les imponga debe estar motivado en una valoración sobre la legalidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida.

En conclusión, la sentencia de unificación de la Corte Constitucional establece que en eventos de privación injusta de la libertad no se determina un régimen único de responsabilidad subjetivo u objetivo. Sin embargo, cualquiera sea el que se aplique se debe tomar en cuenta, frente al caso concreto, si la medida fue legal, razonable y proporcionada, además, siempre se habrá de establecer si el imputado o sindicado, con su conducta dolosa o gravemente culposa, dio lugar a la medida de privación de la libertad.

Bajo los anteriores parámetros entra a considerarse el caso concreto.

## **6. Problema jurídico**

La Sala examinará si en el presente caso se reúnen los presupuestos necesarios para que la Nación- Fiscalía General de la Nación deba responder patrimonialmente por la privación de la libertad del señor el Héctor Danilo Poveda Alvarado, en el marco del proceso penal seguido en su contra por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, que culminó con sentencia de absolutoria a su favor, con fundamento en principio de *in dubio pro reo*.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.* Acápito 105.

<sup>11</sup> *Ibíd.* Acápito 106.



## **6.1. El daño**

Con el fin de abordar integralmente la problemática del presente asunto, la Sala analizará la demostración del daño, toda vez que se trata del primer elemento que debe estudiarse para establecer la responsabilidad extracontractual del Estado. Una vez establecida la alegada afectación de los intereses de la parte demandante, se entrará a determinar la posibilidad de imputarla a las entidades demandadas.

En el caso concreto, el daño alegado por los demandantes es la privación de la libertad del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, derivada de la medida de aseguramiento que se le impuso en la investigación penal que se adelantó en su contra por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, por los cuales fue capturado y recluso en un establecimiento carcelario.

La Sala considera que no hay duda sobre la existencia del daño alegado, pues se encuentra acreditado que el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado fue procesado penalmente y privado de su libertad desde el 12 de abril de 2004 hasta el 10 de diciembre de 2008, fecha esta última en la que el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Tunja le concedió la libertad provisional, por cumplimiento de las tres quintas partes de la pena posiblemente imponible, en razón a que llevaba 4 años y ocho meses detenido en establecimiento carcelario.

Así mismo, obra copia de la providencia en la cual se le impuso la medida de aseguramiento de detención preventiva al señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, la cual fue proferida por la Fiscalía Primera Especializada de Tunja, el 12 de abril de 2004 (fol. 37, c. anexo), y la constancia expedida por el asesor jurídico del Instituto Nacional Carcelario de Bogotá, en el cual consta que aquel estuvo recluso Instituto Nacional Carcelario de Bogotá por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, hasta el 10 de diciembre de 2008 (fol. 51, c.1).

Además, la Sala verifica que está acreditada, con los registros civiles correspondientes (fol. 13-21 c-1), la relación de parentesco que adujeron tener los señores Jessica Estefanía Poveda Páez, Naren Esneider Poveda Páez, Teresita de Jesús Alvarado de Poveda, Pedro Julián Poveda Caro, Luz Mery Poveda



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

Alvarado, Hugo Leonel Poveda Alvarado, Lidy Paulina Poveda Alvarado, Nanci Poveda Alvarado y Dairo Giovanni Poveda Alvarado y Amalia Caro de Poveda, con el señor Héctor Danilo, en sus calidades de hijos, padres, hermanos y abuela, respectivamente, hechos a partir de los cuales se infiere el dolor moral que les causó la detención preventiva sufrida por este.

En cuanto a la señora Janeth Páez Páez, y los señores María Teresa Páez de Páez y Fausto Páez Páez, quienes aseguraron ser, respectivamente, la compañera permanente, y la suegra y cuñado, del señor Poveda Alvarado, advierte la Sala que en el proceso declararon ante el *a quo* los señores Jorge Armando Solano Peña (fol. 122, c. ppal.), Samuel Ignacio Sánchez Aguilar y Sonia Zamira Casas Roldán (fol. 174-181, c. ppal.), quienes aseguraron que, en efecto, existía ese vínculo civil entre los demandantes.

Con fundamento en esos testimonios, considera la Sala que está acreditada la existencia de la relación marital entre los señores Janeth Páez Páez y Héctor Danilo Poveda Alvarado, hecho a partir del cual se infiere el perjuicio moral sufrido por esta; pero no ocurre lo mismo en relación con los demás demandantes, porque, en su caso, dicho perjuicio no se infiere, sino que debe probarse, y los testigos no se refirieron a la afectación moral señalada en la demanda; por tanto, se considera que estos demandantes no probaron el daño.

## **6.2. La imputación**

Establecida la existencia del daño es necesario verificar si este es imputable o no a la entidad demandada, aspecto que constituye el núcleo del recurso de apelación formulado por la Fiscalía General de la Nación, quien aseguró que en la investigación adelantada en contra del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado existían serios indicios sobre su responsabilidad penal, los cuales fundamentaron la medida de aseguramiento que se le impuso.

En el presente asunto, el Tribunal de primera instancia consideró que el análisis de la responsabilidad patrimonial de la entidad estatal demandada debía hacerse con fundamento en el título de daño especial, y como el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado permaneció privado de su libertad desde el 12 de abril de 2004 hasta el 12



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

de diciembre de 2008, por haberse tramitado en su contra un proceso penal por los delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, pero esa investigación finalizó con sentencia absolutoria, en aplicación del principio *in dubio pro reo*, había lugar declarar la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación.

En el recurso de apelación, la Fiscalía General de la Nación alegó que el presente caso no podía analizarse bajo el régimen de responsabilidad objetivo, como lo hizo el *a quo*, sino que era necesario identificar el contenido obligacional que le era exigible y concluir que el mismo había sido incumplido, pero esto no se acreditó en este caso.

La Sala precisa que la Ley 270 de 1996 *-Estatutaria de la Administración de Justicia-* fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, la que mediante la sentencia C-037 de ese mismo año<sup>12</sup> analizó, entre otros, del artículo 68 *ibídem*, en relación con los presupuestos para la privación injusta de la libertad y señaló la necesidad de examinar la actuación que dio lugar a la medida restrictiva de este derecho fundamental.

En ese sentido, la Corte Constitucional, al realizar el estudio del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, sostuvo que no resultaba viable la reparación automática de perjuicios a favor de personas involucradas en procesos penales en los que se afectaron sus derechos a la libertad. Sobre el particular, esa Corporación consideró:

*Este artículo, en principio, no merece objeción alguna, pues su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 60, 28, 29 y 90 de la Carta. Con todo, conviene aclarar que el término 'injustamente' se refiere a una actuación abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, de forma tal que se torne evidente que la privación de la libertad no ha sido ni apropiada, ni razonada ni conforme a derecho, sino abiertamente arbitraria. Si ello no fuese así, entonces se estaría permitiendo que en todos los casos en que una persona fuese privada de su libertad y considerase en forma subjetiva, aún de mala fe, que su detención es injusta, procedería en forma automática la reparación de los perjuicios, con grave lesión para el patrimonio del Estado, que es el común de todos los asociados. Por el contrario, la aplicabilidad de la norma que se examina y la consecuente declaración de la responsabilidad estatal a propósito de la administración de justicia, debe contemplarse dentro de los parámetros fijados y teniendo siempre en*

---

<sup>12</sup> Sentencia del 5 de febrero de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, providencia mediante la cual se efectuó la "Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, 'Estatutaria de la Administración de Justicia'".



*consideración el análisis razonable y proporcionado de las circunstancias en que se ha producido la detención.*

Asimismo, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-072 de 2018<sup>13</sup>, señaló que ningún cuerpo normativo -a saber, ni el artículo 90 de la Constitución Política, ni el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, ni la sentencia C-037 de 1996- establecía un régimen de responsabilidad específico aplicable en los eventos de privación de la libertad, entonces, el juez será el que, en cada caso, deberá realizar un análisis para determinar si la privación de la libertad fue apropiada, razonable y/o proporcionada.

En ese sentido, la Corte Constitucional indicó:

*Esta Corporación comparte la idea de que en dos de los casos deducidos por el Consejo de Estado –el hecho no existió o la conducta era objetivamente atípica- es posible predicar que la decisión de privar al investigado de su libertad resulta irrazonable y desproporcionada, luego, para esos eventos es factible aplicar un título de atribución de carácter objetivo en el entendido de que el daño antijurídico se demuestra sin mayores esfuerzos.*

(...)

*Así las cosas, los otros dos eventos definidos por el Consejo de Estado como causas de responsabilidad estatal objetiva –el procesado no cometió la conducta y la aplicación del in dubio pro reo- exigen mayores esfuerzos investigativos y probatorios, pues a pesar de su objetividad, requiere del Fiscal o del juez mayores disquisiciones para definir si existen pruebas que permitan vincular al investigado con la conducta punible y presentarlo como el probable autor de la misma.*

(...)

*Es necesario reiterar que la única interpretación posible –en perspectiva judicial-- del artículo 68 de la Ley 270 de 1996 es que el mismo no establece un único título de atribución y que, en todo caso, le exige al juez contencioso administrativo definir si la decisión que privó de la libertad a un ciudadano se apartó de los criterios que gobiernan la imposición de medidas preventivas, sin que ello implique la exigencia ineludible y para todos los casos de valoraciones del dolo o la culpa del funcionario que expidió la providencia, pues, será en aplicación del principio iura novit curia, aceptado por la propia jurisprudencia del Consejo de Estado, que se establezca cuál será el régimen que ilumine el proceso y, por ende, el deber demostrativo que le asiste al demandante.*

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia SU 072 del 5 de julio de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



Así las cosas, en todos los casos es necesario analizar si el daño derivado de la privación de la libertad es antijurídico o no, a la luz del artículo 90 de la Constitución Política, luego, no basta probar la restricción de la libertad y posterior ausencia de condena<sup>14</sup>.

En ese orden de ideas la imputación hecha por los demandantes a la Fiscalía General de la Nación será estudiada bajo un régimen de responsabilidad subjetivo, por lo que el carácter injusto de la privación de la libertad será analizado a la luz de los criterios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva de su libertad, de ahí que se torne imperiosa la ponderación de las circunstancias que rodearon su imposición, a efectos de establecer si existía o no mérito para proferir decisiones en tal sentido.

Ahora bien, en el presente caso, lo primero que se debe destacar es que obra copia del expediente penal n° 2005-001, de las cuales se puede extraer lo siguiente:

En el informe del Grupo Investigativo de Policía Judicial (fol. 1-5, c. anexo):

*El 3 de abril de 004, la Policía del municipio de Chiquinquirá recibe información por parte de personal de la Sijín, sobre un vehículo sospechoso marca toyota color amarillo que se desplazaba del municipio de Pauna hacia la ciudad presuntamente transportando estupefacientes. Interceptando el vehículo y conduciéndolo hasta las instalaciones de la policía, una vez se requisó el automotor el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado voluntariamente accede a informar que el lugar donde se encuentra el estupefaciente, para ello ingresa debajo del vehículo y afloja un tornillo que sostiene el tanque de gasolina, luego cubierto de una capa de brea se halla una chapa donde mediante llave abre una caleta y allí extrae una bolsa plástica color azul que contiene tres paquetes envueltos en papel celofán que contiene una sustancia pulverulenta color amarillo con olor característico a estupefaciente. (...) manifiesta el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado que se trata de base de coca. Se procede a preguntar al mencionado sobre la procedencia de estas sustancias y manifiesta: "El señor Guillermo Antonio Suárez Delgado, él es comerciante, no sé (sic) tiene unos 30 años, él vive en Pauna y el día de hoy en una vereda de Pauna para abajo me contrató para que le transportara eso, me dijo que me daba \$ 300.000.00 y que lo trajera a Chiquinquirá, que él me encontraba aquí en Chiquinquirá, y me entregó eso en una vereda de Pauna a las cinco de la tarde y la encaleté en el carro y la traje". (...).*

<sup>14</sup> En este sentido ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 12 de diciembre de 2019, exp. No. 58547. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico,



El 5 de abril de 2004 (fol. 19, c. anexo), la Fiscalía Veintitrés Delegada ante los Jueces Penales del circuito de Chiquinquirá dio apertura a la instrucción penal contra el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, por el delito de tráfico de estupefacientes; además, ordenó la práctica de pruebas de las sustancias que fueron puesta a disposición por parte del grupo investigativo de policía judicial, sustancias que dieron positivo para cocaína en total 5.290.7 gramos.

El 6 de abril de 2004 (fol.27, c. anexo), la Fiscalía Primera Especializada avocó conocimiento de la investigación, fijo el 7 de abril de la misma anualidad para indagatoria del señor Poveda Alvarado y libró boleta de retención ante la Cárcel de Circuito de la ciudad de Tunja.

En la indagatoria, el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado, afirmó lo siguiente (fol. 33-36, c. anexo):

*(...) yo trabajo como muchilero (sic) a donde me salga, de Chiquinquirá a sus alrededores, estando entre ellos el occidente de Boyacá, yo de un tiempo para acá no sé exactamente o no recuerdo le llevo verduras a mi madre que vive en Chiquinquirá, se las llevo de Chiquinquirá a San Pablo de Borbur que ella baja todos los fines de semana a vender esos productos a una prima de nombre Rubí Gutiérrez, partí en las horas de la tarde el sábado pasado, el tres de abril, hacia Borbur a llevar los productos antes mencionados, fui y deje esto en Borbur (es lo mismo que San Pablo de Borbur) y me regresé, viniendo del sitio denominado Guanare o más arriba, no recuerdo. Salió un tipo me hizo paro, eso ya en horas de la noche, no más paré el tipo me colocó un arma en la cabeza, en ese momento es difícil reconocer qué clase de arma porque tampoco las conozco, posteriormente salieron tipos uniformados del monte, uniformes camuflados, similares a los del Ejército, se me subieron a mi carro aproximadamente de ocho a diez personas habiendo avanzado unos kilómetros después, no sé exactamente cuántos me obligaron a salir por una trocha de la central, se quedaron conmigo cuatro tipos y me dijeron que tranquilo que nada me pasaba si no intentaba nada, que en unos momentos me regresaban el carro, no sé o no recuerdo pero después de una hora u hora y media, eso creo porque no tenía reloj me regresaron el carro y me dijeron que cooperara o de lo contrario estaba en peligro mi propia vida y la de mi familia e igualmente me dijeron que iban a estar muy vigilantes para que no me les escapara ni fuera a dar informe a la justicia, también me informaron que enviaban algo dentro del tanque del carro, que no mas llegara a Chiquinquirá me estarían esperando unos tipo para abordarme, también quiero hacer aclaración que en el momento de partida de la ciudad de Chiquinquirá iba conmigo aparte de mi mamá, mi hermano menor de edad Dairo Poveda, quien se quedó en el municipio de Pauna con una amiga o novia, al verme tan asustado no hice más que ir a la casa o al sitio donde lo había dejado a recogerlo para que me acompañara ya que me encontraba muy asustado, tan asustado que no le comentaba nada, ya que una camioneta me pasaba y se quedaba para vigilar, eso creo. Que no me les fuera a escapar, mi hermano en varias ocasiones me preguntaba que qué me pasaba, no le contesté nada, ya que llegando o entrando a la ciudad de*



*Chiquinquirá me hizo paro una camioneta en donde iban tipos armados, pensé que se trataba de ellos no fue así, se trataba de la justicia, me requisaron el carro y ahí fue donde yo sabiendo que soy un tipo inocente y no tengo nada que ver con este tipo de trabajos informé de lo que había ocurrido, habiéndoles informado que en el tanque del carro se encontraba algo, no sabía que era.*

*(...)*

*Preguntando: Quién es Guillermo Antonio Suárez Delgado. Contestó: ese fue el nombre que me dieron de la persona que posiblemente abordaba el carro en Chiquinquirá, no lo conozco.*

*(...)*

*Preguntando:Cuál es la razón para que en el informe de policía se diga que usted les informó que la persona antes referida fue quien lo contrató en Pauna para transportar esas sustancias, por cuyo trabajo le pagaría trescientos mil pesos. Contestó: En ningún momento he dicho esto, o que estoy diciendo aquí en la Fiscalía es la verdad y nada más que la verdad. El nombre de Guillermo Antonio Suárez Delgado era quien se hacía llamar o quien estaría en Chiquinquirá para abordar el carro. No sé por qué los policías digan eso en su informe, lo que yo estoy diciendo ahora es la verdad.*

El 12 de abril de 2004 (fol. 37- 41, c. anexo), el Fiscal Primero Especializado le decretó como medida de aseguramiento la de detención preventiva en establecimiento carcelario, con fundamento en las siguientes pruebas:

- 1. Informe No. 0282 de la Policía Judicial de la Policía Nacional de la ciudad de Chiquinquirá, donde da cuenta de la captura del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado cuando al registrar el vehículo en el cual se movilizaba un campero marca toyota, color amarillo, de placas FDB-047, este mismo optó por manifestar que en su vehículo llevaba unos paquetes de estupefacientes y señala una caleta cerca del tanque de la gasolina donde encuentran efectivamente siete (7) paquetes de una sustancia en polvo.*
- 2. Diligencia de incautación y pesaje de los siete (7) paquetes, el cual se efectúa y arrojó algunos pesos generales, no precisos.*
- 3. Acta de recibo de sustancia y registro de cadena en custodia de la sustancia en polvo, de color habano y amarillo en siete (7) paquetes por parte de la coordinación de la Unidad de Fiscalía de la ciudad de Chiquinquirá.*
- 4. Diligencia de inspección judicial con toma de muestras, identificación preliminar, obtención de muestras, embalaje y destrucción de la sustancia incautada por parte de este despacho con la asistencia técnica del perito idóneo en narcóticos dando como resultado un peso bruto de la sustancia de 5.290,7 gramos, peso neto de 5.019,8 gramos al descontarse el peso del empaque que dio 279,9 gramos, significando que el aplicarse el reactivo Scott tanred dio muestra positiva para cocaína.*



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

El 27 de agosto de 2004 (fol. 103, c. anexo), el apoderado del señor Poveda Alvarado solicitó que se le diera detención domiciliaria, como mediada sustitutiva, pero la Fiscalía Primera Especializada negó esa solicitud, mediante proveído de 16 de septiembre 2004, por considerar que no se cumplía con lo establecido en el artículo 38 de C.P.P., esto es, que la conducta punible atribuida tuviera una pena máxima de 5 años (fol. 115-117, c. anexo).

El 1 de octubre de 2004 (fol. 131-132, c. anexo), el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado amplió la indagatoria, en la que reiteró lo que afirmó en la primera diligencia.

El 11 de octubre de 2004 (fol. 137-138, c. anexo), la Fiscalía cerró la investigación por haber practicado la totalidad de las pruebas.

El 29 de noviembre de 2004 (fol. 178-185, c. anexo), se profirió resolución de acusación y se ordenó remitir el proceso al Juzgado Único del Circuito Especializado de Tunja, para su conocimiento.

El 16 de marzo de 2005 (fol. 212- 221, c. anexo), se llevó acabo audiencia preparatoria. El 7 de mayo y el 12 de julio de 2005 (fol. 241-269, c. anexo), se celebró la audiencia pública.

El 3 de diciembre de 2008, el Juez del Circuito Especializado libertad provisional, concedió la libertad provisional con fundamento en que el procesado llevaba recluido más de las tres quintas partes de la presunta pena a imponer (fol. 397-402, c. anexo).

El 28 de julio de 2010 (fol. 420-434, c. anexo), el Juez Penal del Circuito Especializado Adjunto de Tunja, profirió sentencia absolutoria a favor del señor Héctor Danilo Poveda Alvarado como autor del delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con fundamento en la aplicación del principio de *in dubio pro reo*.

Ahora bien, para efectos de estudiar la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación, conviene aclarar que el proceso penal adelantado contra el señor



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

Héctor Danilo Poveda Alvarado estuvo gobernado por la Ley 600 de 2000, dado que el hecho por el cual fue sindicado acaeció en el mes de abril de 2004, esto es, antes de la entrada en vigencia la Ley 906 de 2004<sup>15</sup>.

El artículo 340 *ibídem* señalaba que, producida la captura y conducido el capturado a la autoridad judicial competente, “*la indagatoria deberá recibirse en la mayor brevedad posible o a más tardar dentro de los tres días siguientes a aquél en que el capturado haya sido puesto a disposición del Fiscalía General de la Nación o su delegado. Este término se duplicará si hubiere más de dos (2) capturados en la misma actuación procesal y la aprehensión se hubiere realizado en la misma fecha*”.

Por su parte, el artículo 354 de la Ley 600 de 2000 disponía que se debía resolver situación jurídica en los eventos en que fuera procedente la detención preventiva y que “*cuando la persona se encuentre privada de la libertad, rendida la indagatoria, el funcionario judicial deberá definir la situación jurídica por resolución interlocutoria, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes, indicando si hay lugar o no a imponer medida de aseguramiento si hubiere prueba que la justifique u ordenando su libertad inmediata*”.

De acuerdo con dicha norma, si el sindicado no estaba privado de la libertad, el plazo para resolver situación jurídica era de diez (10) días contados a partir de la indagatoria o de la declaratoria de persona ausente. El Fiscal General de la Nación o su delegado disponían del mismo término cuando eran cinco (5) o más las personas aprehendidas, siempre que la captura de todas se hubiere realizado en la misma fecha.

Los artículos 346<sup>16</sup> y 348<sup>17</sup> de la norma en comento señalaban que quien hubiera sido capturado “*por cualquier autoridad*” debía ser conducido inmediatamente, o a

---

<sup>15</sup> Ley 906 de 2004. Artículo 530. Selección de distritos judiciales. Con base en el análisis de los criterios anteriores, el sistema se aplicará a partir del 1º de enero de 2005 en los distritos judiciales de Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira. Una segunda etapa a partir del 1º de enero de 2006 incluirá a los distritos judiciales de Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal. En enero 1º de 2007 entrarán al nuevo sistema los distritos judiciales de Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio. Los distritos judiciales de Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar, y aquellos que llegaren a crearse, entrarán a aplicar el sistema a partir del primero (1º) de enero de 2008.



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

más tardar en el término de la distancia, ante el funcionario judicial competente. No obstante, de no ser posible, se le podría recluir en el establecimiento carcelario del lugar o en otro establecimiento oficial destinado para el efecto, con el fin de que “dentro de la primera hora hábil del día siguiente”, se pusiera a disposición de esta última autoridad. Con todo, según el mencionado artículo 346, en ningún caso el capturado podría permanecer más de 36 horas a cargo de una autoridad distinta a la judicial (fiscal o juez de conocimiento).

Finalmente, los artículos 355 y 356 establecían que, para decretar las medidas de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario se requería, en primer término, de la configuración de, por lo menos, dos indicios graves de responsabilidad en contra del implicado y, en segundo término, de una valoración sobre la necesidad de su imposición, bien con el fin de garantizar la comparecencia del sindicado al proceso, asegurar la ejecución de la pena privativa de la libertad, evitar la continuación de su actividad delictual o impedir el entorpecimiento de la actividad probatoria. Según lo previsto en el artículo 284 *ibidem*, todo indicio supone un hecho indicador, debidamente probado, del cual el funcionario infiere lógicamente la existencia de otro.

En el caso concreto, de las pruebas y normas relacionadas con anterioridad, se concluye que el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado fue capturado en flagrancia el 3 de abril de 2004, y al día siguiente fue puesto a disposición de la autoridad judicial competente y fue escuchado en indagatoria, y el 7 de abril de 2004, la Fiscalía Primera Delgada ante los Jueces Penales del Circuito de Tunja resolvió su situación jurídica, en el sentido de imponerle medida de aseguramiento de

---

<sup>16</sup> Procedimiento en caso de flagrancia: “Quien sea capturado por cualquier autoridad será conducido inmediatamente, o a más tardar en el término de la distancia, ante el funcionario judicial competente para iniciar la investigación, a quien se deberá rendir informe sobre las causas de la captura.

“Si fuere un particular el que realiza la aprehensión, deberá colocarlo inmediatamente ante autoridad, quien tomará declaración juramentada del aprehensor sobre los motivos de la misma y procederá al trámite señalado en el inciso anterior.

“Cuando por cualquier circunstancia no atribuida a la autoridad que conoció de la captura, el aprehendido no pudiere ser conducido inmediatamente ante el funcionario judicial, será recluido en la cárcel del lugar o en otro establecimiento oficial destinado al efecto, debiéndose poner a disposición de aquel dentro de la primera hora hábil del día siguiente, con el respectivo informe.

“En ningún caso el capturado puede permanecer más de treinta y seis (36) horas por cuenta de funcionario diferente al Fiscal General de la Nación o su delegado, o el juez”.

<sup>17</sup> “Artículo 348. Captura públicamente requerida. Cualquiera podrá aprehender a la persona cuya captura haya sido públicamente requerida por autoridad competente. En estos casos, se aplicará lo dispuesto para las situaciones de flagrancia”.



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

detención preventiva. En este orden de ideas, no se vulneraron los términos previstos en la ley para adelantar dichas diligencias.

Ahora, la decisión del ente acusador de imponerle medida de aseguramiento consistente en detención preventiva, como presunto partícipe del delito de tráfico de estupefacientes tuvo como sustento indicios graves de la responsabilidad del señor Poveda Alvarado, los cuales se construyeron a partir de los informes de policía judicial, su ratificación, la sustancia incautada, y el dictamen técnico de los peritos, quienes concluyeron que la sustancia correspondía a 5.290 gramos de cocaína.

Es decir, en el *sub judice* se cumplieron los presupuestos de procedencia de la detención preventiva, por cuanto: (i) el delito descrito en el artículo 376 de la Ley 599 de 2000 tenía prevista una pena de prisión cuyo mínimo oscilaba entre 128 y 360 meses de prisión, y (ii) en contra del procesado existían dos graves indicios.

En consecuencia, si bien es cierto que la Fiscalía Primera Delgada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados de Tunja decretó la medida de aseguramiento, dicha determinación no es suficiente para atribuirle responsabilidad patrimonial por el daño sufrido por los demandantes con ese hecho, dado que no se incurrió en falla del servicio, porque se cumplieron las exigencias y términos legales para su imposición. Además, en consideración a la gravedad del delito que se le imputó, dicha medida no era, en principio, desproporcionada ni irrazonable.

En razón a lo expuesto, si bien en materia penal las pruebas recaudadas resultaron suficientes para proferir resolución de acusación, en materia extracontractual devienen en suficientes para negar la reparación reclamada por los demandantes respecto de la Fiscalía General de la Nación, puesto que no se advirtió una conducta negligente ni descuidada constitutiva de falla en el servicio atribuible a ese ente estatal.

Tampoco puede atribuirse responsabilidad a la Fiscalía General de la Nación derivada de la prolongación de la medida restrictiva de la libertad, si se tiene en cuenta que la investigación se inició el 5 de abril de 2004, por el fiscal 23 seccional



*Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)*  
*Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros*  
*Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación*  
*Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa*

y, el 29 de noviembre del mismo año, se profirió resolución de acusación, es decir, la etapa instructiva tuvo una duración razonable de 7 meses.

El expediente se entregó a los Jueces Penales del Circuito Especializado de Tunja el 10 de diciembre de 2004, esto significa que desde esa fecha y hasta el 3 de diciembre de 2008, el señor Héctor Danilo Poveda Alvarado permaneció detenido a disposición de estos. Y dado, que los aquí demandantes no formularon imputación alguna contra la Nación – Rama judicial, esta Sala se abstendrá de estudiar cualquier tipo de responsabilidad por la privación de la libertad que fue sujeto el señor Poveda Alvarado.

En virtud de lo anterior, la Sala revocará la sentencia impugnada.

#### **7. Condena en costas**

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**REVOCAR** la sentencia proferida el 3 de marzo de 2015, por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, y, en su lugar **SE DECIDE:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.



Radicación número: 15001-31-33-005-2011-00631-01 (57107)  
Actor: Héctor Danilo Poveda Alvarado Y Otros  
Demandado: Nación - Fiscalía General De La Nación  
Referencia: Apelación Sentencia - Acción De Reparación Directa

**CUARTO:** Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**