



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**

Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

Expediente: 48586
Radicación: 13001-23-31-000-2008-00574-01
Demandante: Alfredo Ramos Patrón y otros
Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación y otro
Referencia: Reparación directa

Temas: Privación injusta de la libertad bajo el Decreto Ley 2700 de 1991 y Ley 600 del 2000, no accede. No se demostró la falla del servicio en las decisiones que ordenaron la restricción de la libertad. Demostración de la culpa exclusiva de la víctima como causal eximente de responsabilidad, fuga del encartado.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de septiembre de 2013, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Especial de Descongestión N.º 2, negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

A. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 7 de octubre del 2008 (fl. 26, c.1), por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de **reparación directa**, los señores Alfredo Ramos Patrón, Eneyda del Socorro Narváez Romero, Fabián Alfredo Ramos Narváez, Erich Daniel Ramos Narváez, Sulien del Carmen Ramos Narváez, Horacio Ramos Patrón, Iván Ramos Patrón, Moisés Ramos Torres y Roger Antonio Marrugo Patrón, presentaron demanda en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación y Nación - Rama Judicial, con el fin de que se realizaran las siguientes declaraciones y condenas:

Primera: Que la Nación Colombiana – Fiscalía General de la Nación – Rama Judicial son responsables patrimonialmente, con fundamento en el artículo 90 de la Carta Política, por los daños antijurídicos que le son imputables como consecuencia de la privación de la libertad a que fue sometido el señor ALFREDO RAMOS PATRÓN en el desarrollo de un proceso penal, del cual, posteriormente, sin haberse desvirtuado la presunción constitucional de inocencia que lo amparaba, fue desvinculado de manera definitiva mediante providencia judicial que decretó cesación del procedimiento a su favor, daños que ni él ni sus parientes, incluyendo sus primos, estaban obligados a soportar si se tiene en cuenta que la privación de (sic) libertad, fuente de los mismos, se materializó sobre una persona inocente.



Segunda: Que, como consecuencia de la anterior declaración, la Nación – Fiscalía General de la Nación – Rama Judicial, deberá pagar, solidariamente o la que resulte responsable, a los actores:

2.1. Perjuicios materiales:

a.1) Todos y cada uno de los gastos en que incurrió para la defensa técnica de sus intereses en el proceso penal respectivo, los cuales totalizan la suma de nueve millones de pesos moneda legal (\$9.000.000) (...)

a.2) Los ingresos dejados de percibir por su trabajo personal como docente de la Secretaría de Educación y Cultura de la Gobernación de Bolívar, Código 7500, Grado 10, durante los dos (2) periodos de privación de la libertad (desde febrero 9 de 2001 hasta julio 31 de 2001 y desde enero 20 de 2005 hasta noviembre 29 de 2006) y durante el intervalo de suspensión del cargo transcurrido desde junio 17 de 1999 hasta noviembre 20 de 2001 (2 años, 5 meses, 5 días) (...)

2.2. Perjuicios morales

a) Al actor **Alfredo Ramos Patrón**

Dados los largos y sucesivos periodos de privación de la libertad, el intenso sufrimiento, aflicción y congoja del actor durante este intervalo, por perjuicios de esta índole debe recibir la suma equivalente a noventa (90) salarios mínimos legales vigentes¹ (...)

2.3. Perjuicios a la vida de relación

a.) Al actor **Alfredo Ramos Patrón**

Hombre dedicado a la enseñanza pública toda su vida, a raíz de un provisorio desempeño ad hoc del cargo de Alcalde Municipal de El Carmen de Bolívar para las elecciones de octubre 26 de 1997, fue sometido a sendas privaciones de la libertad durante los años 2001, 2005 y 2006; su vida de relación, por tanto, resultó seriamente afectada durante los intervalos de privación de la libertad y hacia el futuro. El actor, por esta modalidad de perjuicio, debe recibir la suma de noventa (90) salarios mínimos legales vigentes (...)²

2. En respaldo de sus pretensiones, los demandantes adujeron que el 26 de octubre de 1997 se realizaron las elecciones para alcalde y gobernadores, de suerte que el señor Alfredo Ramos Patrón fue nombrado como “*Alcalde Ad hoc*” del Municipio de El Carmen de Bolívar para que actuara como clavero. No obstante, fue investigado por los delitos de falsedad ideológica en documento público, prevaricato por omisión, alteración de resultados electorales y perturbación electoral a raíz del traslado de unas mesas de votación.

2.1. El señor Ramos Patrón fue escuchado en indagatoria y mediante providencia del 5 de marzo de 1998, la Fiscalía 41 Seccional de Cartagena le impuso medida de aseguramiento por los anunciados delitos. La medida fue revocada por la misma autoridad el 18 de diciembre de 1998, pero tal decisión fue apelada y en consecuencia revocada el 10 de mayo de 1999 por la Fiscalía 27 Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá, de suerte que la medida de aseguramiento quedó finalmente en firme. El 16 de julio de 1999 la Fiscalía dictó

¹ Igualmente, para quienes demandan en calidad de esposa e hijos, solicitó la cantidad de 90 smlmv; para quienes acuden en condición de hermanos, la suma de 45 smlmv; y para quienes comparecen en la condición de primos, el equivalente a 20 smlmv, para cada uno.

² Este perjuicio también fue solicitado para la esposa y los hijos, en cantidad de 90 smlmv.



orden de captura, no obstante, el encartado decidió permanecer oculto hasta el 12 de febrero de 2001.

2.2. El 8 de noviembre de 1999, la Fiscalía Seccional de Bogotá dictó resolución de acusación en contra del actor por los delitos de falsedad ideológica en documento público, prevaricato, uso de documento público, alteración de resultados electorales y perturbación electoral, decisión que quedó en firme el 28 de diciembre de 1999.

2.3. Por auto del 6 de febrero de 2001, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Cartagena sustituyó la detención preventiva intramural por detención domiciliaria garantizada bajo caución prendaria. Presentada la caución, compareció el actor para efectos de suscribir diligencia de compromiso el 9 de febrero de ese año.

2.4. El 24 de julio de 2001, empezó a regir la Ley 600 del 2000 que no previó como necesario resolver la situación jurídica para el tipo de delitos investigados, de suerte que el 31 de Julio de 2001, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Cartagena procedió a la revocatoria de la medida de aseguramiento ordenando la libertad del procesado.

2.5. El 16 de marzo de 2004, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Cartagena condenó al señor Alfredo Ramos Patrón con pena de 48 meses de prisión, como autor responsable de los delitos de prevaricato por acción y falsedad ideológica en documento público, pena que fue sustituida por prisión domiciliaria, la cual se hizo efectiva a partir del 20 de enero de 2005. El 13 de diciembre de 2005, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena confirmó la sentencia condenatoria.

2.6. Presentado el recurso extraordinario de casación, el 24 de octubre de 2006 la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia declaró prescrita y extinguida la acción penal, de suerte que ordenó la cesación del procedimiento. El actor recuperó su libertad el 29 de noviembre de 2006, luego de que le fuera comunicada al accionante tal providencia.

B. Posición de la parte demandada

3. La Nación – **Fiscalía General de la Nación** estimó que no podía ser condenada en este caso, comoquiera que el demandante en realidad no fue absuelto de los cargos que se le imputaron, pues fue condenado tanto en primera como en segunda instancia por los delitos de prevaricato por acción y falsedad ideológica en documento público, solo que finalmente la Corte Suprema de Justicia declaró la cesación del procedimiento, pero no porque encontrara méritos para desvirtuar la presunción de inocencia, sino por que se configuró la prescripción de la acción penal. Dijo además que no incurrió en conducta alguna que diera



cuenta de una falla del servicio y que fue un ente respetuoso del debido proceso. (fl. 415 a 420, c.1).

3.1. La Nación – **Rama Judicial** manifestó que no incurrió en defecto alguno que afectara los intereses de la parte demandante, pues en sus actuaciones se ciñó a los procedimientos legales (fl. 421 a 429 c.1).

C. Sentencia impugnada

4. El 23 de mayo de 2009, la Sala Especial de Descongestión del **Tribunal** Administrativo de Bolívar profirió sentencia de primera instancia en la que negó las pretensiones de la demanda, por cuanto:

4.1. Encontró que el señor Alfredo Ramos Patrón si bien fue vinculado a un proceso penal por la presunta comisión de los ilícitos de perturbación electoral, prevaricato por omisión y falsedad ideológica en documento público, dentro del cual fue objeto de una medida de detención domiciliaria, dicho trámite culminó con la declaratoria de la prescripción de la acción penal, *“la cual no constituye un presupuesto para que la conducta sea injusta”* de manera que la *“la medida restrictiva de la libertad a la que fue sometido no comporta daño antijurídico”* (fl. 345 a 371 c.4).

D. Recurso de apelación

5.- Mediante escrito presentado el 2 de octubre de 2009, la parte **demandante** interpuso recurso de apelación, en el que reiteró que permaneció privado de la libertad durante dos periodos distintos durante casi 2 años. Dijo que el primer periodo de privación obedeció a una medida de aseguramiento impuesta por la Fiscalía General de la Nación con la que expresó su desacuerdo; y el segundo, a un yerro del Juzgado 2º Penal del Circuito de Cartagena que ordenó la ejecución de la prisión domiciliaria sin que mediara medida de aseguramiento y sin que la sentencia condenatoria de primera instancia estuviera en firme, aspecto este último que no fue valorado por el *a-quo*.

5.1. Resaltó que, pese a que el proceso penal culminó con la cesación del procedimiento por prescripción de la acción penal, lo cierto era que, conforme a varios pronunciamientos del Consejo de Estado, esa circunstancia también aplicaba como causal para declarar responsabilidad administrativa bajo un régimen objetivo, pues al no haber cobrado firmeza la sentencia condenatoria, ello equivalía a que no cometió del delito.



5.2. Consideró que en todo caso no fue desvirtuada la presunción de inocencia y que el hecho de que la administración de justicia por “*ineficacia y negligencia*” dejara vencer el término de prescripción con el que contaba para emitir condena, ello de por sí implicaba una falla del servicio. De este modo, destacó que para la fecha en que se emitió la sentencia de segunda instancia por parte de la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena, aún restaban 8 meses para la prescripción, pero que esa autoridad, justamente, tardó ese tiempo para remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, fecha para la cual ya la pena se encontraba prescrita, siendo entonces la prescripción un hecho atribuible solamente a la autoridad judicial (fl. 613 a 640, c.23).

E. Alegatos en segunda instancia

6. El 13 de diciembre de 2013, el Consejo de Estado ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión en segunda instancia (fl. 654, c.23.). Dentro del término, la partes intervinieron así: (i) la Nación – Fiscalía General de la Nación, insistió en que la privación de la libertad a la que fue sometido el señor Alfredo Ramos Patrón no comportaba daño antijurídico por haber culminado el proceso con prescripción de la acción penal y que el desmedro alegado obedecía a razones jurídicamente atendibles, al punto que fue condenado en primera y segunda instancia (fl. 655 a 658, c.23); y (ii) la parte demandante reiteró lo expuesto en el recurso de apelación (fl. 661 y 662, c.23).

6.1. La Nación – Rama Judicial y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

A. Jurisdicción, competencia y acción procedente

7. Por ser las demandadas entidades públicas, el presente asunto es de conocimiento de esta jurisdicción, de acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Igualmente, la Sala es competente para resolver el caso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, por cuanto la Ley 270 de 1996 que trató la responsabilidad del Estado por la actividad de la administración de justicia, determinó la competencia para conocer de tales asuntos en primera instancia en cabeza de los tribunales administrativos, y en segunda instancia en el Consejo de Estado, sin que sea relevante la cuantía³. Finalmente, la acción de reparación directa⁴ es la procedente, por cuanto la producción o fuente del daño alegado se atribuye a las acciones u omisiones presuntamente cometidas por autoridades públicas.

B. La legitimación en la causa

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, auto de 9 de septiembre de 2008, exp. 11001-03-26-000-2008-00009-00, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴ Establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo



8. En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, está acreditada por la parte demandante, con sustento en los hechos que le sirven de causa y que se afirman en la demanda, en la medida que alegan haber padecido los daños y perjuicios cuya reparación persiguen⁵.

8.1. Frente a la **legitimación en la causa por pasiva**, se encuentra acredita por parte de la Nación - Fiscalía General de la Nación, por ser la entidad a la que se le endilga el haber adelantado la investigación penal y ordenado las medidas de restricción de la libertad del señor Alfredo Ramos Patrón. De otra parte, también se haya acreditada tal legitimación en relación con la Nación – Rama Judicial, quien fue la encargada de adelantar la etapa de juicio en el presente caso y que a través de sus jueces dictó sendas sentencias condenatorias en primera y segunda instancia.

C. Caducidad

9. Concerniente a la **caducidad**, el numeral 8º del artículo 136 del C.C.A., en lo relativo a la acción de reparación directa, impone un límite temporal de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del daño. En tratándose de responsabilidad por la privación injusta de la libertad, por regla general, se ha considerado que dicho término se cuenta a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia judicial que absuelve al sindicado y le pone fin al proceso penal⁶.

9.1. De conformidad con las pruebas obrantes en el plenario, resulta acreditado que dentro del proceso adelantado contra Alfredo Ramos Patrón se dictó decisión que cesó el procedimiento a su favor por prescripción de la acción penal, esto es, el auto del 26 de octubre de 2006, emitido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (fl. 199 a 208. c1), el cual fue notificado por estado el 3 de noviembre de 2006 (fl. 70 Vto, c.17), de suerte que adquirió ejecutoria 3 días hábiles después⁷ al no interponerse los recursos procedentes⁸, esto es, el 9 de noviembre de 2006. De este modo, el plazo para presentar la

⁵ Se acoge el criterio de la legitimación de hecho o formal atendiendo la postura de la Sala Mayoritaria, sin embargo, para el ponente, tanto la legitimación en la causa, de hecho como material, es un presupuesto procesal que de no acreditarse da lugar a que de oficio sea declarada la falta de legitimación en la causa, lo cual impide estudiar el fondo del asunto.

⁶ En este sentido ver auto de la Sección Tercera de 3 de marzo de 2010, exp. 36473, M.P. Ruth Stella Correa Palacio y auto de 9 de mayo de 2011 de la Subsección C, Sección Tercera, exp. 40324, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁷ Si bien el proceso penal en cuestión inició bajo el Decreto Ley 2700 de 1991, para la época en que la Corte Suprema de Justicia se pronunció en casación, ya se encontraba vigente la Ley 600 del 2000, norma procesal que para esa fecha fue la aplicada por las autoridades judiciales. Así conforme a este último código, sobre la ejecutoria de las providencias el artículo 187 preveía: “*Las providencias quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas si no se han interpuesto los recursos legalmente procedentes(...)*”

⁸ Según se destaca del contenido del auto referido, contra esa providencia procedía el recurso de reposición (fl. 69, c.17), pero de la copia del expediente penal allegado no se advierte que contra tal decisión se interpusieran recursos.



demanda vencía el 10 de noviembre de 2008, pero como se radicó el 27 de octubre de 2008 (fl. 26, c.1) no operó el fenómeno de caducidad.

D. Problema jurídico

10. Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a declarar la responsabilidad de la Nación – Fiscalía General de la Nación y de la Nación – Rama Judicial por los perjuicios ocasionados a los demandantes con ocasión de la investigación penal seguida contra el señor Alfredo Ramos Patrón, dentro de la cual se le impuso medida de aseguramiento de detención preventiva —sustituida por detención domiciliaria -por su presunta participación en los delitos de prevaricato por acción y falsedad ideológica en documento público, que culminó con cesación del procedimiento por prescripción de la acción penal a su favor. Acto seguido, si a ello hubiere lugar, la Sala deberá establecer si procede el reconocimiento de los perjuicios reclamados.

E. Hechos probados

11. Con base en las pruebas recaudadas en el presente proceso, valoradas en su conjunto, se tienen como ciertas las siguientes circunstancias fácticas relevantes:

11.1. El 26 de octubre de 1997, se realizaron en el Municipio del Carmen de Bolívar, como en el resto del país, las elecciones para alcaldes, concejales, diputados y gobernadores. Según denuncias de la ciudadanía, ese día, las personas concurrieron a las mesas de votación previamente señaladas en el barrio Minuto de Dios, pero se encontraron con que las mesas no se hallaban en dicho sitio, sino que habían sido trasladadas a lugar diferente, de suerte que muchas personas inscritas no pudieron votar. Posteriormente, apareció que de manera extraña en tales mesas el número de sufragantes no solo no se vio reducido por el desconocimiento de su ubicación, sino que además el número de votos contabilizados superó el de personas que legalmente podían votar⁹.

11.2. Por estos hechos fueron señalados el Registrador Municipal, los miembros de la comisión escrutadora y el Alcalde Encargado, el señor Alfredo Ramos Patrón designado con funciones de clavero. Esto, debido a la aparente existencia de la Resolución 004 del 23 de octubre de 1997 de la Registraduría Nacional, mediante la cual se había ordenado el traslado de las mesas por falta de garantías de seguridad, pero que en realidad había sido emitida el mismo día de las elecciones, el 26 de octubre. Así, el señor Ramos Patrón

⁹ Hechos relatados en la Resolución del 5 de marzo de 1998 de la Fiscalía delegada 41 de Cartagena (fl. 28, c.1).



terminaría involucrado, por cuanto emitió un comunicado donde certificó la existencia de la Resolución 004 del 23 de octubre de 1997 y su correspondiente divulgación¹⁰.

11.3. Según sendos testimonios recaudados y los dichos de algunos vinculados al proceso, no existía conocimiento de la existencia de la mencionada resolución que ordenó el traslado de las mesas. Dentro de las pruebas, se destacan: (i) la Resolución 004 fechada el 23 de octubre de 1997, emitida por el Registrador de El Carmen de Bolívar; (ii) el testimonio del auxiliar administrativo de la Registraduría, señor Leonardo Arturo Sierra, quien manifestó que el registrador municipal con el fin de favorecer al candidato Ramón Torres Sierra, había elaborado la mentada resolución, disponiendo el traslado de las mesas de votación y disponiendo, “*no anular los votos que se encontraban en dichas mesas*”¹¹; (iii) el testimonio de la señora Claudia Patricia Torres Bayuelo, quien también laboraba en la Registraduría del Carmen de Bolívar y señaló que dicho acto fue elaborado la misma noche del día de las elecciones, por parte de uno de los aspirantes al Concejo Municipal que tenía estrecha amistad con el registrador; (iv) el testimonio del señor José Arrieta Pérez, quien desempeñaba el cargo de registrador auxiliar y quien manifestó que nunca tuvo conocimiento del acto que dispuso del traslado de las mesas; (v) la declaración del alcalde de la época, el señor Olmes Torres, quien se había declarado impedido para estar al frente de los comicios, pero que dijo haberlos seguido de cerca sin enterarse de la existencia de la Resolución 004 fechada del 23 de octubre de 1997, máxime cuando asistió a varias reuniones con la fuerza pública, dando por hecho de que las mesas permanecerían en el lugar habitual; (vi) la prueba técnica rendida por agentes del CTI en el computador de la Registraduría del Carmen de Bolívar que determinó que el documento de la Resolución n.004 fechada el 23 de octubre de 1997, fue elaborado el 28 de octubre en horas de la noche¹².

11.4. El señor Alfredo Ramos Patrón fue vinculado mediante diligencia de indagatoria que fue rendida el 10 de febrero de 1998, en la que se mostró ajeno a los hechos investigados (fl. 228 a 231, c.2).

11.5. El 5 de marzo de 1998, la Fiscalía Delegada de Cartagena resolvió la situación jurídica del señor Alfredo Ramos Patrón, en el sentido de imponerle medida de aseguramiento, consistente en caución prendaria como presunto responsable del delito de perturbación

¹⁰ Hechos relatados en la Resolución del 5 de marzo de 1998 de la Fiscalía delegada 41 de Cartagena (fl. 29, c.1).

¹¹ Hechos relatados en la Resolución del 5 de marzo de 1998 de la Fiscalía delegada 41 de Cartagena (fl. 30, c.1).

¹² Hechos relatados en la Resolución del 5 de marzo de 1998 de la Fiscalía delegada 41 de Cartagena (fl. 30, c.1).



electoral en el grado de cómplice, por cuanto estimó que en su afán de prestarle ayuda al registrador del Carmen de Bolívar y a sabiendas de que para el 23 de octubre de 1997 no existía la Resolución 004, emitió certificación en su calidad de Alcalde *ad hoc* haciendo constar todo lo contrario, esto es, que el documento existía con anterioridad a las elecciones y que fue dado a conocer a la comunidad de dicha población. Resaltó que la medida de aseguramiento era la de caución prendaria según el artículo 393 del Decreto Ley 2700 de 1991 (fl. 27 a 38, c.1).

11.6. El 18 de diciembre de 1998, la Fiscalía Seccional 14 de la Unidad Especializada de la Administración Pública de Cartagena, revocó la medida de aseguramiento impuesta contra Alfredo Ramos Patrón, pues consideró que pruebas sobrevinientes tales como: el contenido del Acta del Consejo de Seguridad del 23 de octubre de 2007, las declaraciones de los delegados del registrador Zoraida Guzmán de Figueroa y Alfredo Mouthon Espinosa, las afirmaciones el Comandante de Policía y el testimonio de otros empleados de la registraduría, revelaban que era cierto que el puesto de votación del Minuto de Dios había sido descartado y que sí se había dispuesto el traslado de las mesas con anterioridad. Adujo además que el hecho de que la distancia entre el puesto habitual de votación al nuevo ubicado en el sector de *Espíritu Santo*, a no más de 10 minutos, no pudo haber comportado mayores traumatismos en los comicios. Con relación al dictamen del CTI, le otorgó credibilidad a las explicaciones del registrador y sindicado Wolber López quien había dicho que primero la Resolución 004 fue elaborada a máquina y posteriormente transcrita en el computador. De esta manera, consideró que no se cumplían los requisitos exigidos para mantener la medida de aseguramiento (fl. 74 a 83, c.2).

11.7. Apelada tal decisión, el 10 de mayo de 1999, la Unidad de Fiscalía Delegada ante los Tribunales Superiores de Bogotá revocó la anterior decisión, y en su lugar impuso medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario sin derecho a excarcelación en contra de Alfredo Ramos Patrón y dispuso orden de captura, pues señaló que; (i) hubo un acuerdo entre diversas autoridades para el traslado de las mesas de votación sin que ello fuera informado a la comunidad; (ii) confirmó que la Resolución n.º 004 no fue elaborada el 23 de octubre de 1997 sino de manera posterior, sin que hubiera archivo de su elaboración a máquina; (iii) resaltó que en las mesas de votación aparecieron más tarjetones que sufragantes con mayor votación para quien resultó elegido; (iv) y fueron reemplazados varios jurados al último momento. Así, infirió sobre Alfredo Ramos, la existencia de un indicio grave en su contra que revelaba con su actuar, “*el interés de ocultar ese acuerdo y decisión de traslado de las mesas*”, luego, si la Resolución n.º 004 no existía, aquel sindicado “*no podía certificar falsamente sobre tal documento*”. De este modo, dijo que tal encartado no solo incurrió en el delito de perturbación electoral, sino también en el



de prevaricato por acción, falsedad ideológica en documento público y alteración de resultados electorales, que conforme al artículo 397 del CPP ameritaban medida de aseguramiento de detención preventiva (fl. 39 a 60, c.1).

11.8. El 8 de noviembre de 1999, la Fiscalía 248 Seccional de Bogotá calificó el mérito del sumario, en el sentido de proferir resolución de acusación en contra del señor Alfredo Ramos Patrón en calidad de coautor de los delitos de prevaricato por acción, falsedad en documento público, perturbación electoral y alteración de resultados electorales, por cuanto estimó que dicha persona actuó de manera dolosa al expedir una certificación con un contenido alejado de la realidad, pues se encontraba acreditado que la resolución que produjo el cambio de las mesas no había sido proferida con anterioridad a la fecha de los escrutinios (fl. 63 a 106, c.1)

11.9. El 6 de febrero de 2001, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Cartagena, le otorgó al señor Alfredo Ramos Patrón la sustitución de la detención preventiva por la detención domiciliaria garantizada mediante caución prendaria, pues se cumplían los requisitos del artículo 396 del CPP vigente, esto es, que los punibles no superaran la pena mínima de 5 años y que apareciera que el investigado comparecerá al proceso. Así, señaló que los punibles enrostrados no superaban las penas mínimas de 5 años, sin que por otro lado se justificara de manera clara por qué, en su parecer, todo indicaba que el implicado podría comparecer al proceso, en vista de que para ese momento el procesado había evadido la orden de captura (fl. 107 a 114, c.1).

11.10. De este modo, el 9 de febrero de 2001, el señor Alfredo Ramos Patrón rindió caución prendaria y suscribió acta de compromiso para efectos de cumplir la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva por la domiciliaria (fl. 57, c.3).

11.11. El 31 de julio de 2001, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Cartagena dejó sin efectos la medida de aseguramiento dictada en contra de Alfredo Ramos Patrón en aplicación del principio de favorabilidad, por cuanto para esa fecha ya había entrado en vigencia la Ley 600 del 2000, que en el artículo 357 no relacionó ninguno de los delitos investigados como objeto de la medida de aseguramiento de detención preventiva, de ahí que fuera menester ordenar su libertad inmediata (fl. 185 y 186, c.10).

11.12. El 16 de diciembre de 2004, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Cartagena dictó sentencia en la que condenó al señor Alfredo Ramos Patrón a una pena de 48 meses de prisión, como autor responsable de los delitos de prevaricato por acción y falsedad ideológica en documento público, pues tal persona, con conocimiento de hecho y en forma



voluntaria expidió certificación que daba fe de la existencia y divulgación de una resolución espuria. Pena que a continuación su sustituida por prisión domiciliaria bajo caución prendaria (fl. 340 a 371, c.9).

11.13. El 20 de enero de 2005, el señor Alfredo Ramos compareció a dicho despacho, para efectos de suscribir la correspondiente acta de compromiso para efectos de cumplir su detención domiciliaria (fl. 376, c.9).

11.14. El 13 de diciembre de 2005, en sede de apelación, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena decidió confirmar la sentencia condenatoria de primera instancia, pues encontró demostrado *“con la certeza exigida por la ley, que al expedir certificación el señor Alcalde ad-hoc Alfredo Ramos Patrón, quien fue nombrado en ese cargo para desempeñarse como clavero de las elecciones del 26 de octubre de 1997 en El Carmen de Bolívar, faltó a la verdad (...) la certificación del 6 de noviembre de 1997 ... en la que este asegura que los días 23, 24 y 25 de octubre de 1997 se difundió la Resolución 004 de 23 de octubre de 1997, es totalmente falsa”* (fl. 15 a 50, c.5).

11.15. Contra esa decisión, la defensa de Alfredo Ramos presentó recurso extraordinario de casación el 19 de diciembre de 2016 (fl. 52, c.5). recurso que fue concedido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena el 1º de marzo de 2006 (fl. 58 y 60, c.5).

11.16. El 24 de octubre de 2006, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia declaró prescrita y extinta la acción penal derivada de las conductas de prevaricato por acción y falsedad ideológica enrostradas a Alfredo Ramos Patrón, pues por los delitos investigados el termino de la pena debía contabilizarse por el tiempo de 8 años y 8 meses, término que se había vencido el 28 de agosto de 2006, contado a partir de la ejecutoria de la resolución de acusación (fl. 40 a 49, c.8). Decisión que fue notificada al apoderado de la parte actora el 30 de octubre de 2006 y sobre la cual se emitió auto de obedézcase y cúmplase por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena el 24 de noviembre de 2006, comunicado a la defensora de Ramos patrón el 29 de noviembre de ese año (fl. 77, c.8).

F. Análisis de la Sala

12. Esta Sala, atendiendo a lo afirmado por la Corte Constitucional en sentencias C-037 de 1996 y SU-072 de 2018¹³ estima que la metodología adecuada para abordar el estudio de

¹³ Corte Constitucional, sentencia SU-072 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



responsabilidad en los casos de privación injusta de la libertad debe hacerse de la siguiente manera: 1. En primer lugar, se identifica la existencia del daño, esto es, debe estar probada la privación de la libertad de la que en este caso se derivan los perjuicios reclamados por los actores; 2. En segundo lugar, se analiza la legalidad de la medida de privación de la libertad bajo una óptica subjetiva, esto es, se estudia si esta se ajustó o no (falla del servicio) a los parámetros dados por el ordenamiento constitucional y legal para decretar la restricción de la libertad, tanto en sus motivos de derecho como de hecho; 3. En tercer lugar, y solo en el caso de no probarse la existencia de una falla en el servicio, la responsabilidad se analiza bajo un régimen objetivo (daño especial). 4. En cuarto lugar, en el caso de que se considere que hay lugar a declarar la responsabilidad estatal, ya fuere bajo un régimen de falla o uno objetivo, se procede a verificar a qué entidad debe imputarse el daño antijurídico; 5. Aparte de lo anterior, en todos los casos, debe realizarse el análisis de la culpa de la víctima como causal excluyente de responsabilidad; 6. Finalmente, en caso de condena, se procede a liquidar los perjuicios.

(I) Sobre la existencia del daño.

13. Sobre la existencia del **daño**, la privación de la libertad del señor Alfredo Ramos Patrón, se tiene que este permaneció en detención domiciliaria al menos durante dos periodos: (i) el primero, desde el 9 de febrero (v. párr. 11.10) hasta el 31 de julio de 2001 (v. párr. 11.11); (ii) y el segundo, a partir del 20 de febrero de 2005 (v. párr. 11.10), sin que aparezca claro cuando recuperó su libertad, pero de los documentos obrantes se advierte que debió quedar libre inmediatamente después de que la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia declarara la prescripción de la acción penal el 24 de octubre de 2006 (v. párr. 11.16), imprecisión que no impide tener por cierto el daño alegado, máxime cuando el artículo 188 de la Ley 600 del 2000, aplicable para este caso, preveía que las órdenes relativas a la libertad debían cumplirse de inmediato¹⁴.

(II) Análisis de legalidad de la medida

15. Sobre este punto, vale destacar que la parte accionante en la apelación aludió a la existencia de una falla del servicio. En ese orden, es indispensable resaltar que, si bien desde 5 de marzo de 1998 fue resuelta la situación jurídica de Alfredo Ramos Patrón por parte de la Fiscalía Delegada de Cartagena, tal decisión no implicó la restricción de su libertad al considerar tal autoridad que, el delito imputable solo era el de perturbación electoral, luego la medida de aseguramiento solo consistió en caución prendaria, (v. párr.

¹⁴ El artículo 188 de la Ley 600 del 2000, señalaba: “Las providencias relativas a la libertad y detención, y las que ordenan medidas preventivas, **se cumplirán de inmediato**”.



11.5). Posteriormente, el 18 de diciembre de 1998, la la Fiscalía Seccional 14 de la Unidad Especializada de la Administración Pública de Cartagena revocó tal medida la medida (v. párr. 11.6).

15.1. Luego, no fue sino hasta el 10 de mayo de 1999 que la Unidad de Fiscalía Delegada ante los Tribunales Superiores de Bogotá revocó la anterior decisión y en su lugar impuso medida de aseguramiento de detención preventiva sin derecho a excarcelación en contra de Alfredo Ramos Patrón por los presuntos delitos de perturbación electoral, prevaricato por acción, falsedad ideológica en documento público y alteración de resultados electorales.

15.2. Visto el acervo probatorio se observa que según los parámetros del Decreto 2700 de 1991 que regía para la época de los hechos, la medida era procedente conforme el tipo de delitos investigados¹⁵; y además, porque acorde con el artículo 388¹⁶ de dicho código, se encontraba probado al menos un indicio grave de responsabilidad, en razón de haberse probado con suficiencia la falsedad del acto administrativo que dispuso del cambio de las mesas de votación y la certificación expedida por el señor Alfredo Ramos en cuanto a su existencia.

15.3. En la apelación la parte demandante aseguró que cuando el Juez 2º Penal del Circuito de Cartagena profirió sentencia condenatoria de primera instancia el 16 de diciembre de 2004, este incurrió en falla del servicio al ordenar la ejecución de la pena de prisión, que fue sustituida por domiciliaria, sin que tal providencia hubiera adquirido firmeza.

15.4. Sobre esto, hay que decir que para la época en que se dictó dicho fallo ya se encontraba vigente la Ley 600 del 2000 que, ciertamente, contemplaba en el artículo 187 que por regla general las providencias adquirirían ejecutoria 3 días después de notificadas si no se presentaban recurso. Norma que se complementa con el inciso segundo del artículo 188 de la misma ley que expresa que en caso negarse la suspensión provisional de la ejecución de la pena, la captura solo podrá ordenarse cuando la sentencia se encuentre en firme, pero *“salvo que durante la actuación procesal se hubiere proferido medida de aseguramiento de detención preventiva”*.

¹⁵ Conforme al artículo 397, que preveía: *“De la detención. La detención preventiva procede en los siguientes casos: 1. Para todos los delitos de competencia de jueces regionales; 2. Cuando el delito que se atribuya al imputado tenga prevista pena de prisión cuyo mínimo sea o exceda de dos años; 3. En los siguientes delitos...”*. Esto, por cuanto, según el Decreto Ley 100 de 1980, al menos los delitos de prevaricato por acción y falsedad ideológica contaban con penal superiores a los 2 años de prisión.

¹⁶ Este precepto disponía: *“Son medidas de aseguramiento para los imputables, la conminación, la caución, la prohibición de salir del país, la detención domiciliaria y la detención preventiva, las cuales se aplicarán cuando contra del sindicado **resultare por lo menos un indicio grave de responsabilidad**, con base en las pruebas legalmente producidas en el proceso.*

En los delitos de competencia de los jueces regionales sólo procede como medida de aseguramiento, la detención preventiva”.



15.5. Si aplicamos lo anterior al presente caso, es dable decir que la captura en contra del señor Alfredo Ramos Patrón sí se podía ordenar pese a no encontrarse en firme el fallo penal de primera instancia, pues durante el proceso ya se había dictado medida de aseguramiento contra dicho procesado, solo que posteriormente fue revocada en aplicación del principio de favorabilidad. Todo, aunado a que el citado artículo 188 de la misma también preceptuaba que “*las providencias relativas a la libertad y detención, y las que ordenan medidas preventivas, se cumplirán de inmediato*”, de manera que no le asiste razón al demandante cuando alude a una falla por haberse ordenado su captura en la sentencia penal de primera instancia.

15.6. De este modo, se tiene que una vez analizadas las decisiones que en su momento ordenaron la restricción de la libertad del señor Ramos Patrón fueron proferidas con la observancia de las normas procesales vigentes para la época de su expedición y que no vulneraron el debido proceso del actor, la Sala estima que no hay lugar a la declaración de responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación o de la Rama Judicial al no encontrar yerro alguno en las decisiones o actuaciones surtidas por tales entidades.

(III) Análisis de la existencia del daño especial

16. Sería del caso analizar la imputación bajo un régimen objetivo de daño especial, conforme al test que para el efecto ha desarrollado la mayoría de los integrantes de la Sala. Sin embargo, y sin que ello implique la modificación del sentido en que se proferirá este fallo, el ponente observa que tal análisis no se requiere en la medida en que estima probada la existencia de una culpa exclusiva de la víctima como causal de exoneración de responsabilidad.

(IV) Análisis de la existencia de la causal exonerativa por culpa de la víctima

17. Concerniente a la responsabilidad civil extracontractual, y acorde con el artículo 70 de la Ley 270 de 1996 y lo señalado por la Corte Constitucional en sentencias C-037 de 1996 y SU-072 de 2018¹⁷, es obligatorio que de oficio, el juez, con independencia del régimen que se aplique —ya sea objetivo o subjetivo—, acometa el estudio de la conducta del demandante, para efectos de verificar que el pretensor no esté incurso en culpa grave o dolo.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-072 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



17.1. Lo anterior implica verificar si la víctima de la privación de la libertad respetó los deberes que se imponen por igual a todas las personas conforme a principios, disposiciones y presupuestos ineludibles para la convivencia democrática dentro del orden constitucionalmente establecido. Por consiguiente, se establece una limitante a la posibilidad de que alguien saque provecho de su propia torpeza y se haga indemnizar a expensas de sus actos, tal como lo prevé el referido artículo 70 de la Ley 270 de 1996.

17.2. Vale aclarar también que, así como no se discute que la absolución en un juicio penal respalda la presunción de inocencia, tampoco hay duda que la demostración de un actuar civilmente culposo, en los términos del art. 63 del Código Civil¹⁸, exime a la entidad demandada que ordenó la medida privativa de la libertad¹⁹.

17.3. Es de suma importancia resaltar, que el estudio de la culpa civil en el ámbito de la responsabilidad extracontractual del Estado, salvo por los elementos fácticos, no se inmiscuye en las valoraciones que provienen o son de la esencia del proceso penal, pues cada jurisdicción opera desde su propio estatuto, objeto y autonomía. De esta suerte, es preciso aislar cualquier influencia de la culpa penal y de la culpa disciplinaria, con las cuales no puede ni debe confundirse.

17.4. Para el presente caso, no hay duda de que el señor Alfredo Ramos Patrón, ciertamente, expidió una certificación en la que hizo constar la existencia previa de la Resolución n.º 004 del 23 de octubre de 1997, y que igualmente, tal documento no correspondía a la realidad de los hechos, al punto que fue un aspecto en el que tanto los diferentes fiscales que intervinieron en el proceso como los jueces de primera y segunda instancia coincidieron al momento de argumentar sus decisiones.

17.5. Y es que, de manera independiente a las implicaciones penales que el comportamiento de tal encartado tuviera en este caso, lo cierto es que sí es posible advertir de las pruebas trasladadas un claro desconocimiento por parte de este de sus deberes como alcalde encargado, consistente en actuar en consonancia con los principios de la administración pública de transparencia y buena fe, al tratar de ratificar con sus actos, un comportamiento del registrador de El Carmen de Bolívar que mediante un acto administrativo pretendió

¹⁸ "ARTICULO 63. CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. (...) El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro"

¹⁹ Esto supone un juicio de atribución diferente bajo el entendido que la culpa, desde sus orígenes, fue instituida como criterio de imputación de la responsabilidad. Cfr. SAN MARTÍN DE NEIRA, Lilian C., *La carga del perjudicado de evitar o mitigar el daño – estudio histórico comparado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p.78.



legitimar la orden de traslado de las mesas de votación a último momento, proceder que también fue cuestionado a través de las dos sentencias condenatorias que al final no cobraron ejecutoria, pero no porque lograra desvirtuarse lo allí expresado, sino por la prescripción de la acción penal.

17.6. Así, basta con revisar los testimonios de los mismos empleados de la registraduría, los dichos del alcalde titular de la época y la prueba técnica del CTI a los que se hizo referencia en el acápite de hechos probados, para poder predicar en este caso que nunca hubo una efectiva divulgación de la decisión del cambio de las mesas de votación y que la Resolución 004 no se elaboró el 23 de octubre de 1997, sino el mismo día de las elecciones, conducta que no puede calificarse de otra manera distinta al de un actual doloso.

17.7. Aparte de lo anterior, es igual de importante resaltar que en la demanda de reparación directa, el mismo actor aceptó que cuando le fue impuesta la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario, optó por ocultarse de la justicia, lo que dejar ver que no acudió a su llamado de manera intencional desde el 10 de mayo de 1999 (v. párr. 11,7) hasta el 9 de febrero de 2001 (v. párr. 11.10), esto es, por un lapso de 1 año y 9 meses, actuar que se revela contrario al artículo 95 de la Constitución Política que consagra el deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia y de *“respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales”*.

17.8. De este modo, el señor Ramos Patrón, en su condición de persona sometida a una investigación penal, no puede alegar su propia culpa y pretender reparación en este caso, pues se trata de un comportamiento que de paso atenta contra el principio de buena fe previsto en el artículo 83 de la Constitución Política, al presentarse ante las autoridades judiciales a conveniencia, pues solo fue cuando fue sustituida la detención preventiva por domiciliaria que acudió de manera personal al proceso al parecerle esta medida, ciertamente, menos gravosa que una en establecimiento penitenciario.

17.9. A lo anterior se agrega que, si bien la prescripción de la acción penal en este caso pudo ser producto de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por la tardanza de las autoridades en resolver el asunto, tal circunstancia por la que la final el señor Alfredo Ramos terminó favorecido se pudo haber generado a raíz de su propio comportamiento, consistente en evadir la justicia, pues de haber comparecido desde un principio al proceso, muy seguramente, la instrucción pudo haberse de dado de manera más expedita y las decisiones judiciales condenatorias hubieran quedado en firme de manera más pronta.



17.10. Luego, se trata de un actuar contrario a su deber de colaboración con la justicia que al revelarse intencional merece el calificativo de dolo, sin que por otra parte se haya justificado o aparezca demostrada razón alguna que le impidiera comparecer ante la justicia, más que su propia decisión consciente de no querer someterse a la carga pública que le correspondía y que no hace otra cosa distinta que ratificar la necesidad de las medidas impuestas en su momento, ya que es claro que el sindicato solo comparecería al proceso, siempre que la medida no consistiera en detención en establecimiento carcelario. Esto, implica la demostración de la culpa exclusiva de la víctima como causal eximente de responsabilidad en este caso.

17.11. En suma, lo anterior da lugar para que se confirme la sentencia del 23 de mayo de 2013, emitida por la Sala Especial de Descongestión n.º 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar que negó las pretensiones de la demanda, pero por las consideraciones aquí expuestas.

G. Costas

18. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de los intervinientes dentro del presente trámite, razón por la cual no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR sentencia del 23 de mayo de 2013, emitida por la Sala Especial de Descongestión n.º 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas en la segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de Subsección

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
ACLARACIÓN DE VOTO

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
Aclara voto