



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00671-01 (67.107)

Actor: SAMMY SALIM SEGEBRE NARANJO Y OTROS

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: DAÑO ANTIJURÍDICO – prolongada detención irregular de la libertad de un ciudadano colombiano en Panamá y vulneración del derecho al buen nombre por su posterior deportación, debido a la omisión de los deberes de atención, asesoría, protección y auxilio de asistencia del Ministerio de Relaciones Exteriores frente a sus connacionales en el exterior - NO SE PROBÓ EN EL SUB LITE.

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 17 de febrero de 2021, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Según la demanda, la entidad estatal demandada no cumplió con sus deberes legales de asistencia legal y apoyo respecto del señor Sammy Salim Segebre Naranjo, lo cual permitió que se prolongara la privación de su libertad en Panamá y, además, que fuera deportado de manera irregular a Colombia.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 18 de abril de 2012 (vto fl. 22 del c.1), los señores Sammy Salim Segebre Naranjo, actuando en nombre propio y en representación de su hija menor, Isabella Segebre Vergara; Ana María Angulo Insignares, Vesta Naranjo de Segebre, Vesta



Cecilia Segebre Naranjo y Samy Antonio Segebre Habibe, por conducto de apoderado judicial (fls. 2 – 3 del c.1), presentaron demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de que se les indemnizaran los perjuicios ocasionados por la omisión de los deberes de atención, auxilio, asistencia y protección legal a la primera de las mencionadas personas, desde que estuvo privado de su libertad en Panamá hasta que fue deportado a Colombia.

En concreto, los accionantes solicitaron que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas (fls. 12 – 16 del c.1):

I. Declarar administrativamente responsable al demandado Ministerio de Relaciones Exteriores de todos los perjuicios (...) causados que de acuerdo a los hechos de la demanda, padecieron y padecen la parte actora (sic), por la falla en el servicio de la entidad citada, que omitió tener una conducta diligente de manera directa o a través de los órganos que son de su competencia diplomáticos en la República de Panamá conocedora de los hechos que soportan esta pretensión (...), referidos entre otras, a debida atención y auxilio de asistencia y protección legal y constitucional al señor Sammy Salim Segebre Naranjo, en problemas judiciales que determinaron injustamente la pérdida de la libertad, habiendo sido confundido por un delincuente buscado por las autoridades judiciales de dicho país, sin corresponder ni a su nombre ni a sus rasgos físicos y jamás haberse probado ser portador de sustancias prohibidas, probado lo anterior, a través de la sentencia de segunda instancia proferida por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá de fecha 19 de enero de 2010, que lo declaró inocente, poniéndolo en libertad efectiva el día 25 de enero de 2010.

II. Como consecuencia de la anterior declaración, condenar a la parte demandada al pago de los perjuicios ocasionados a la parte demandante (...):
a. POR EL DAÑO EMERGENTE: A título de daño emergente la parte demandada deberá cancelar al demandante señor Sammy Salim Segebre Naranjo, las siguientes sumas de dinero:

1. Por el DAÑO EMERGENTE la suma de \$55.100.000, correspondiente a los gastos que el señor Sammy Salim Segebre Naranjo incurrió para su propia defensa durante todo el tiempo que fue retenido por las autoridades de la República de Panamá, más lo correspondiente a lo que ha cancelado al suscrito apoderado extrajudicial y judicial suma que asciende a \$2.000.000, entregado como cuota inicial para la gestión encomendada y un porcentaje equivalente a lo que corresponda el 40% de la suma que se llegue a conciliar a través del presente trámite (el pago de los honorarios se realizó en dólares americanos, siendo \$18.00, que liquidados a la tasa cambiaria colombiana en el año 2012 de \$1.950 pesos por dólar nos da un equivalente de \$53.100.000.

2. Por los gastos en que incurrió la señora Ana María Angulo, esposa del demandante señor, tales como viajes a Panamá, alimentación, transporte, en un equivalente a \$29.250.000, que en dólares equivalen a US \$15.00, liquidados a la tasa de \$1.950 para el año 2010.

TOTAL, PERJUICIOS a título de daño emergente (...): \$82.350.000.

b. A TÍTULO LUCRO CESANTE: A título de lucro cesante la parte demandada deberá cancelar al señor Sammy Salim Segebre Naranjo las siguientes sumas de dinero:

1. Por lo dejado de devengar durante todo el término en que permaneció injustamente privado de la libertad en Panamá sin ninguna conducta diligente



dentro de las mínimas funciones que los entes demandados, por ley y constitucionalmente deben prestar como servicio de auxilio y protecciones de los nacionales en el extranjero, deberá cancelar al demandante señor Sammy Salim Segebre Naranjo la suma de dos mil trescientos ochenta y tres dólares con 33 centavos que liquidados a la tasa de \$1.950 pesos dólar para el año 2010 \$2383.33, correspondientes a los ingresos mensuales que percibía antes de los hechos objetos de esta solicitud de conciliación, hasta cuando fue liberado el día 26 de enero de 2010, y desde ese momento hasta la fecha efectiva de pago a razón del mismo valor mensual, para un total valor de liquidación no recibida US \$11.712.79.

Dicha liquidación de trabajo incluye el tiempo laborado desde mayo de 2006 hasta noviembre de 2007, fecha en la cual fue privado de su libertad, a razón de US \$2.383 dólares.

Ahora bien, desde el mes de noviembre de 2007 hasta el 25 de enero de 2010, fecha en la cual fue absuelto, a razón de \$2.383 dólares mensuales dejados de percibir, tenemos un total de US \$64.341, por 27 meses de trabajo (...) en pesos colombianos (...) tenemos un total de \$189.805.950. Dicho valor incrementado hasta la fecha efectiva de pago (...) para un total definitivo de \$189.805.950 más \$111.524.400 para un total de: \$301.330.350.

La parte demandada deberá cancelar la rentabilidad que produce el capital que por daño emergente se vio obligado a invertir en la defensa de su proceso penal que reportó la pérdida de su libertad por 27 meses, a razón del interés corriente legal que a la fecha (14.21%) corresponde a la suma de \$1.697.500.

2. Por lo dejado de devengar la demandante Ana María Angulo cónyuge del demandante quien (...) se vio obligada a vivir, sin tener auxilio alguno por parte de las demandadas para lograr la libertad de su cónyuge de manera inmediata al no corresponder al delincuente buscado, debiendo permanecer sin laborar, deberá pagarle a razón como mínimo de un salario mínimo legal vigente desde el momento en que fue privado de la libertad su cónyuge, hasta el día en que fue liberado:

Salario mínimo año 2007: \$433.700 \$867.400

Salario mínimo año 2008: \$461.500 \$5.538.000

Salario mínimo año 2009: \$496.900 \$5.962.000

Salario mínimo año 2010: \$515.000 \$515.000

Total: \$12.882.400 y desde dicho momento hasta que se haga efectivo el pago, igualmente, a razón de un salario mínimo legal vigente.

3. Por los gastos de manutención de los hijos menores, la suma de ochocientos dólares mensuales para un total de US \$21.600 que liquidados a tasa de \$1.950, nos da un total de \$42.120.000

Total perjuicios a pagar a título de daño emergente y lucro cesante: \$356.332.750.

(...) A TÍTULO DE DAÑO MORAL la parte demandada deberá cancelar a la parte demandante mil salarios mínimos mensuales vigentes (...) así:

1. Para el demandante señor Sammy Salim Segebre Naranjo la suma de mil salarios mínimos mensuales vigentes al momento de su pago efectivo.

2. Para la demandante señora Ana María Angulo, cónyuge del demandante Sammy Salim Segebre Naranjo, mil salarios mínimos mensuales vigentes al momento de su pago efectivo.

3. Para la señorita Isabela Segebre hija del demandante Sammy Salim Segebre Naranjo, mil salarios mínimos mensuales vigentes al momento de su pago efectivo.

4. Para los señores Sammy Segebre Habibe y Vesta Naranjo de Segebre padres del también demandante señor Sammy Salim Segebre Naranjo, mil salarios mínimos mensuales vigentes al momento de su pago efectivo.

Todas las sumas relacionadas en este acápite deberán ser indexadas al momento de la sentencia (...), en especial el artículo 177 y demás concordantes del C.C.A.



Como fundamentos fácticos, la parte actora, en síntesis, señaló que, el 27 de abril de 2006, el señor Sammy Salim Segebre Naranjo salió de Barranquilla con destino a ciudad de Panamá para trabajar en la discoteca “*Mystik*”, de propiedad del señor Ricardo Traad, en la cual se encargaría de la barra y las cajas del establecimiento.

Transcurrido un año de su estancia y trabajo en ese lugar, su empleador fue detenido por narcotráfico y lavado de activos; sin embargo, el señor Segebre Naranjo continuó con sus actividades, por considerar que todo se trataba “*de una persecución política*”.

El 10 de noviembre de 2007, la Fiscalía de Panamá realizó un allanamiento a la discoteca y detuvieron a más de 500 personas, entre las que se encontraba el señor Sammy Salim Segebre Naranjo, a quien identificaron como alias “*El Chino*”, socio del señor Ricardo Traad, pese a que las características físicas y el nombre del delincuente eran diferentes a las de él, inclusive, había prestado colaboración a las autoridades días anteriores, a fin de efectuar una operación encubierta para buscar expendedores de estupefacientes.

Según se relató, una vez el señor Segebre Naranjo rindió declaración en presencia de su abogado defensor, y “*sin prueba alguna en su contra*”, fue trasladado junto con otros tres empleados de la discoteca a la cárcel “*La Joyita*”, donde se le indicó que estaba detenido por pertenecer a una banda criminal y portar droga.

Ante la mencionada situación, la señora Ana María Angulo Insignares, esposa del sindicado, acudió a las autoridades colombianas en Panamá y al Ministerio de Relaciones Exteriores en territorio colombiano, sin recibir el apoyo efectivo que, como nacional colombiana, le asistía en virtud del derecho internacional, constitucional y legal.

El señor Sammy Salim Segebre Naranjo estuvo retenido por un mes en los sótanos de la Fiscalía en condiciones deficientes y “*jamás fue visitado por las autoridades de Colombia en Panamá ni le prestaron colaboración*”.

Luego de un proceso “*con múltiples irregularidades*”, el 19 de enero de 2010 fue absuelto de responsabilidad penal por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá y, como consecuencia, se dispuso su libertad, determinación a la que se dio cumplimiento el 25 de enero de esa anualidad, día



en el que también fue deportado a Colombia.

A juicio de la parte actora, el Ministerio de Relaciones Exteriores omitió ejercer su deber de auxilio y protección de los derechos legales y constitucionales del señor Sammy Salim Segebre Naranjo, toda vez que (i) no se pronunció ni brindó seguimiento del destino del demandante; (ii) no requirió de manera efectiva ni diplomáticamente a las autoridades competentes en Panamá; (iii) no garantizó el procedimiento de servicio de auxilio al nacional; (iv) no envió un representante del consulado a las audiencias del demandante, a pesar de que solicitó su presencia; (v) ignoró la prestación de asistencia médica; y, (vi) tampoco exigió que el señor actor saliera del Panamá como cualquier extranjero y no en condición de deportado.

Explicó que *“no pretendía la asistencia de servicios jurídicos, sino la mínima intervención para un caso enmarcado en habeas corpus que ha debido resolverse en un tiempo perentorio, porque no era el delincuente buscado por las autoridades de Panamá”*.

Igualmente, recalcó que el incumplimiento de los deberes de la entidad estatal durante todo el proceso judicial que se adelantó contra el demandante y que devino en injusto, así como su deportación, propiciaron que su pasado judicial quedara marcado por una situación ajena a la verdad y generaron perjuicios de índole extrapatrimonial y material.

Puntualizó que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía pleno conocimiento de lo ocurrido, pero *“no hizo nada para responder a los atropellos y hechos injuriosos”* ni gestionó con otros entes.

2. Trámite en primera instancia

2.1. Mediante auto del 31 de mayo de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda (fl. 25 del c.1), decisión que fue notificada en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público (fl. 33 del c.1).

2.2. En la contestación de la demanda, el Ministerio de Relaciones Exteriores adujo que carecía de legitimación en la causa por pasiva, pues, si bien los demandantes pudieron sufrir un daño, lo cierto era que no devino de una acción u omisión de sus funcionarios. Precisó que *“en ninguno de sus apartes [del escrito inicial] hay*



referencia a la omisión en la actuación o falta de gestión de la entidad en lo que pudiera corresponder, tomando en cuenta la misión según su estructura, competencia y funciones para declarar una falla del servicio”.

Destacó que los artículos 189. 2 de la Constitución Política y 2, 3. 20 y 23 del Decreto 3355 de 2009 preveían como función de los consulados “*brindar asesoría jurídica, social y asistencia requerida por los connacionales*”; por consiguiente, en relación con el señor Sammy Salim Segebre Naranjo, el consulado no tenía competencia para representarlo en el proceso judicial en el que era parte, sino para prestar servicios de asesoría, los cuales se brindaron a cabalidad, tal como se observaba en el informe rendido por el cónsul general de Colombia en Panamá, así como en los informes legales que rindió la licenciada Migdalia Miranda Arias, quien dio continuo soporte legal en el caso en concreto.

Mencionó que, a través del consulado general en Panamá, garantizó la asesoría legal al connacional, limitándose a las potestades y atribuciones que le han sido asignadas.

Por último, argumentó que la solicitud indemnizatoria resultaba improcedente, dado que el supuesto daño antijurídico derivado del trámite del proceso judicial que se adelantó contra el demandante no le era atribuible. Asimismo, que las pérdidas económicas alegadas solo podían reclamarse a los responsables de los hechos generadores de su privación, eventos en los que no tuvo injerencia (fls. 34 – 41 del c.1).

2.3. En proveído del 3 de diciembre de 2013, el tribunal de primera instancia abrió el proceso a pruebas (fl. 95 del del c.1) y, el 8 de octubre de 2019, dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente¹ (fl. 309 del c.1).

2.4. La parte actora manifestó que las pruebas daban cuenta de que en el curso del proceso penal el Ministerio actuó en contravía de la ley y, en esa medida, estaba comprometida su responsabilidad patrimonial, puesto que desprotegió al señor Sammy Salim Segebre Naranjo desde su captura.

¹ En el término de ejecutoria, la parte actora presentó control de legalidad respecto del auto en el que se declaró desistida la carta rogatoria dirigida a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional de Diputados de Panamá, petición que fue despachada desfavorablemente el 31 de enero de 2020 (fls. 333 – 334 del c.1).



Insistió en que la entidad demandada no acompañó, conceptúo, asistió, asesoró ni orientó al ciudadano “*en todas las instancias judiciales ante la jurisdicción penal de la República de Panamá*”, lo que implicó que soportara la privación de su libertad en condiciones irregulares que tuvieron origen en una indebida identificación que, de haber sido atendida por las autoridades colombianas, habrían dejado sin sustento el trámite penal adelantado en su contra desde su inicio.

Dijo que la labor de la demandada no giraba entorno solo a prestar asesoría, sino a emitir conceptos e informar con regularidad los estados procesales y que, el hecho de que el procesado contara con un defensor, no lo despoja de su derecho a que las autoridades consulares fueran las veedoras de la situación del proceso penal seguido en su contra.

Expresó que, de haber actuado con una orientación jurídica en defensa del señor Sammy Salim Segebre Naranjo, otorgando la identificación del demandante a las autoridades panameñas antes de la indagatoria, este no hubiera sufrido la privación de su libertad, situación de la que tuvo conocimiento la licenciada contratista del consulado y daba mérito para apelar la sentencia de primera instancia.

Puso de presente que no recibió apoyo y asesoría en el momento en que él recobró su libertad y su núcleo familiar tampoco. En igual sentido, que no se probó que el Comité creado mediante Resolución 326 de 2001 asistiera al connacional y que se ejecutara algún acto positivo en el que se evaluara y se recomendara alguna asignación monetaria para cubrir sus necesidades mientras estuvo detenido en Panamá y que se protegiera su derecho a la salud.

Añadió que el retorno del señor Sammy Salim Segebre Naranjo también se produjo en condiciones anormales, puesto que la deportación solo procede cuando el connacional ha delinquido fuera de su patria, por manera que le correspondía a la cartera ministerial comprobar el registro de que trata el artículo 2 de la Ley 1565 de 2012 y demás normas concordantes (fls. 313 – 327 del c.1).

2.6. El Ministerio de Relaciones Exteriores presentó escrito de alegatos de conclusión (fls. 328 – 331 del c.1); no obstante, el *a quo* no lo tuvo en cuenta por extemporáneo, decisión frente a la que no hubo reparo.



3. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 17 de febrero de 2021, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que no se causó un daño antijurídico al señor Sammy Salim Segebre Naranjo que lesionara su derecho a ser asistido durante el proceso penal adelantado en su contra, por cuanto se probó que el Ministerio de Relaciones Exteriores sí le prestó asesoría, colaboración y protección cuando fue recluido en la cárcel “*La Joyita*”; no podía interferir en las decisiones judiciales de las autoridades panameñas para cambiar el curso de la investigación y mucho menos el juicio penal que devino en la privación de su libertad.

Igual conclusión predicó del supuesto daño al buen nombre, toda vez que no se probó que el motivo de la deportación hubiera sido el proceso penal adelantado en su contra y, en todo caso, se demostró que el señor Sammy Salim Segebre Naranjo fue declarado penalmente responsable en sentencia de casación del 27 de noviembre de 2014, proferida por la Corte Suprema de Justicia de Panamá, por lo que se encontraba en el deber jurídico de soportar las consecuencias de la declaratoria de responsabilidad penal (fls. 336 – 351 del c.ppal).

4. Recurso de apelación

Inconforme con la decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación con el fin de que se revoque y, como consecuencia, se acceda a las pretensiones formuladas.

Reprochó que no se valoraron las pruebas documentales aportadas “*para el soporte de los hechos referidos en la demanda donde se establece la negligencia y la falta de atención de la embajada y el consulado de Colombia en Panamá ante los insistentes requerimientos, desde su captura hasta su absolución*”. En su sentir, no hubo una valoración conjunta y razonada de las pruebas allegadas con la demanda (*correos, derechos de petición y denuncias*), los que, a su modo de ver, evidenciaban la omisión alegada.

Discutió que el *a quo* hizo una indebida aplicación de las normas que rigen la prestación del servicio público de auxilio a sus conciudadanos en atención a la Constitución Política (artículo 228), porque ignoró que, a pesar de sus obligaciones,



el Ministerio no fue diligente ante los requerimientos que se le hicieron. Añadió lo siguiente:

(...) No valora la sentencia que la parte demandante no probó que hubiese realizado alguna gestión frente a las peticiones de mi mandante. Existe también una indebida valoración del petitum de la demanda, porque esta solicita la responsabilidad.

(...), no por ser exclusivamente el daño proveniente de la ausencia de prestación de un servicio, sino por la negligencia de la prestación del servicio antes, durante y después de los hechos.

Arguyó que se ignoró *“la aplicación del principio iura novit curia, sana crítica y prohibición del abuso de la posición dominante, al romper el vínculo causal del perjuicio, porque la víctima del mismo al no tener auxilio inmediato para enfrentar su situación, pide auxilio a la embajada y al consulado Colombiano, para que al menos detuvieran el injusto que estaba sufriendo ante una captura ilegal, arbitraria de las autoridades panameñas, hasta perdió un ojo por falta de auxilio y se lo negaron”*.

Aseguró que el tribunal de instancia no fue congruente con el problema jurídico que planteó, puesto que *“como proposición establece la falla del servicio por negligencia”* y luego no es considerada para tomar la decisión de fondo.

Para finalizar, enfatizó en que no se apreció que el Ministerio tenía el deber mínimo de informar sobre la equivocación del detenido y señalar *“que era un ciudadano de bien, jamás involucrado en cuestiones ilícitas y menos de narcotráfico”*, así como atender los requerimientos de su cónyuge, quien no obtuvo respuesta, tal como quedó acreditado, máxime cuando este tenía conocimiento de los hechos. En otros términos, que sí estaba acreditado el daño antijurídico, y que la declaratoria de responsabilidad resultaba procedente por lo que continuación se transcribe (fls. 353 – 357 del c.ppal):

(...) el señor Sammy Salim Segrebre Naranjo fue privado de su libertad sin ser el delincuente que buscaban las autoridades judiciales panameñas, se violaron todos sus derechos, fue sometido a una de las peores cárceles (...), en medio de la selva (...), la única forma de llegar es en vehículo privado, viéndose la esposa obligada a incurrir en gastos de alquiler de vehículos cuando le permitían ver a su esposo, hechos conocidos por la parte demanda, quien omitió realizar las más mínima conducta diligente para prestar auxilio en el extranjero a la parte demandante, falla del servicio que debe ser reparada en su integridad.



5. Trámite en segunda instancia

5.1. En auto del 8 de julio de 2021, esta Corporación admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (fl. 365 del c.ppal) y, el 2 de septiembre de ese año, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (fl. 367 del c.ppal), oportunidad en la que la parte actora presentó el mismo escrito del recurso (fls. 369 – 373 del c.ppal).

5.2. Por su parte, la Nación -Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó confirmar la sentencia recurrida, habida cuenta de que estaba ajustada a las normas aplicables y no observaba la antijuridicidad del daño (fl. 377 del c.ppal).

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del CCA, por tratarse de un proceso de doble instancia debido a la cuantía², según lo señalado en el artículo 198 de la Ley 1450 del 2011³, dado que la pretensión mayor excede los 500 salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de la presentación de la demanda⁴.

2. Oportunidad de la acción

Al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del CCA, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de reparación directa debía 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 de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

En el caso examinado, los demandantes pretenden que se les indemnicen los

² De conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, la competencia se determina por la norma vigente al momento de la presentación de la demanda.

³ El artículo 198 de la Ley 1450 de 2011 puso en vigencia anticipada las reglas previstas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.

⁴ Para la fecha de la presentación de la demanda -18 de abril de 2012- 500 SMLMV equivalían a \$267'800.000 y, en este caso, la parte actora solicitó por lucro cesante \$356'332.750, suma que supera el monto exigido para el efecto.



perjuicios ocasionados por la falla del servicio en la que incurrió el Ministerio de Relaciones Exteriores, al omitir sus deberes legales respecto de todo el proceso penal que afrontó el señor Sammy Salim Segebre Naranjo, lo cual, según se afirmó, conllevó a que fuera privado de su libertad de manera irregular en Panamá y, posteriormente, deportado a Colombia.

Revisado el expediente, se tiene que, el 19 de enero de 2010, el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá absolvió al señor Segebre Naranjo de los cargos formulados en su contra (fls. 243 – 255 del c.2 de pruebas), pero su libertad fue recobrada el 25 de ese mes y año (fl. 229 del c. 2 de pruebas), día en el que también las autoridades panameñas lo deportaron a Colombia, como se observa en su pasaporte (fls. 316 – 319 del c.2 de pruebas).

Así las cosas, la Subsección considera que la última fecha constituye el parámetro para verificar la oportunidad de la acción de reparación directa, de ahí que, en principio, el plazo para demandar por estos hechos fenecía el 26 de enero de 2012; pero, la parte actora radicó solicitud de conciliación extrajudicial el 17 de enero de 2012 ante la Procuraduría 138 Judicial II Administrativa de Bogotá, es decir, 9 días antes de que caducara la acción (fls. 23 – 27 del c.2 de pruebas).

El aludido cómputo se reanudó con la expedición del acta que declaró fallida la conciliación el 17 de abril de 2012⁵, de modo que, a partir del día siguiente a esa fecha, se retomó el conteo de los 9 días que restaban cuando se suspendió el término, el cual se extendió hasta el 2 de mayo de 2012. Ahora, como la demanda se interpuso el 18 de abril de esa anualidad (vto fl. 22 del c.1), resulta evidente que se hizo en oportunidad.

3. Legitimación

Está demostrado que el señor Sammy Salim Segebre Naranjo estuvo privado de su libertad en Panamá y fue deportado a Colombia, daños que, en su sentir, sufrió por las omisiones del Ministerio de Relaciones Exteriores, razón por la cual le asiste legitimación en la causa para acudir ante esta jurisdicción, en este caso, como víctima directa.

⁵ Fecha en la que se completaban los 3 meses de que trata la Ley 640 de 2001.



Al *sub lite* comparecieron los señores Samy Antonio Segebre Habibe y Vesta Naranjo de Segebre, así como la menor Isabella Segebre Vergara, quienes acreditaron la calidad de padres e hija de la víctima directa, según los registros civiles obrantes a folios 407 y 412 del c.2 de pruebas.

Igualmente, mediante el registro civil de matrimonio que reposa a folio 411 del c.2 de pruebas, se probó la condición de cónyuge de la señora Ana María Angulo Insignares.

También concurrió la señora Vesta Cecilia Segebre Naranjo, quien probó ser la hermana del señor Sammy Salim Segebre Naranjo, tal como se evidencia a folio 417 del c. 2 de pruebas.

De otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra legitimado en la causa por pasiva, dado que fue a esta entidad a la que se le imputaron los daños por los que se demandó; no obstante, se aclara que está por determinar el sentido de la sentencia, de ahí que al adelantar el estudio de fondo se determinará si existió o no una participación efectiva en la producción de los daños antijurídicos alegados por la parte actora.

4. Alcance de la apelación

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró, de una parte, que la entidad demandada no causó un daño antijurídico, en tanto le prestó asesoría, colaboración y protección al señor Sammy Salim Segebre Naranjo cuando fue recluido en un centro carcelario en Panamá y, de otro lado, no existía certeza del motivo de su deportación, aunado al hecho de que, finalmente, fue condenado por la Corte Suprema de Justicia de Panamá, lo que indicaba que aquel se encontraba en el deber jurídico de soportar las consecuencias de la declaratoria de responsabilidad penal.

En el recurso de apelación, la parte actora, en concreto, recalcó que el *a quo* no valoró de manera conjunta las pruebas aportadas con la demanda, en especial, correos, “*derechos de petición*” y denuncias presentadas, ya que, de haberlo hecho, hubiera concluido que sí existió negligencia de la entidad estatal, en la medida en que no adelantó alguna gestión tendiente a prestarle auxilio al actor, pese a conocer las irregularidades que afrontaba en el proceso penal, es decir, no detuvo “*el injusto*”



(...) ante una captura ilegal, arbitraria de las autoridades panameñas y tampoco después de su absolución”.

En el mismo sentido, llamó la atención de la indebida aplicación de las normas que rigen la prestación del mencionado servicio público, “*porque el Ministerio no fue diligente ante los requerimientos que se le hicieron*”, a sabiendas de que tenía el deber mínimo de informar sobre la equivocación del detenido y señalar “*que era un ciudadano de bien, jamás involucrado en cuestiones ilícitas y menos de narcotráfico*”; además, tampoco le brindó atención en salud, al punto de que perdió un ojo, aspecto que obvió el *a quo*.

Por lo expuesto, la Sala se enfocará, entonces, en determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia de primera instancia.

5. Validez de las pruebas que obran en el proceso

5.1. Se valorarán las copias simples aportadas por las partes, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección⁶, en aplicación del principio constitucional de buena fe, toda vez que no fueron tachadas de falsas por la entidad demandada y, porque frente a ellas se surtió y garantizó el principio de contradicción.

5.2. En el expediente reposan diferentes correos electrónicos enviados por la cónyuge del actor a diferentes autoridades, por medio de los cuales relata su situación en Panamá.

Al respecto, cabe reiterar la jurisprudencia de esta Corporación, adoptada en decisiones de esta Sala⁷, sobre la prueba contenida en los correos electrónicos, en la cual, después de mencionar los requisitos sugeridos para los mensajes de datos en la regulación del comercio electrónico, según la Resolución 51/162 de 1996 de

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, expediente 25.022, M.P. Enrique Gil Botero. La Corte Constitucional, en idéntico sentido, reconoció valor probatorio a las copias simples en sentencia de unificación SU-774 del 16 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de noviembre de 2018 y del 19 de septiembre de 2019, expedientes 57.082 y 60.075, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



la CNUMDI⁸ y el desarrollo que se hizo en Colombia a través de la Ley 527 de 1999⁹, pasó a distinguir el tratamiento especial de la ley procesal en cuanto a la autenticidad de los correos electrónicos, de acuerdo con el CPC y concluyó:

En estas condiciones, la Sala considera que las copias impresas de correos electrónicos, no tachadas de falsas por la persona a quien se oponen, cuando permitan una mínima individualización, esto es, cuando ofrezcan certeza sobre quien los ha elaborado, a quien se ha dirigido y cuándo, pueden ser valoradas, en tanto la individualización da lugar a asociar el contenido, lo que implica, a la luz del principio de buena fe, aceptar su autenticidad.

(...) La Sala colige que, en el presente caso, con independencia de su fuerza persuasiva, las impresiones de los correos electrónicos que aportó la STF S.A pueden ser aceptadas como pruebas, en tanto no fueron tachadas de falsas y permiten su individualización, pues de ellas se puede establecer la fecha de creación, quién fue el emisor y receptor y en esa medida asociar su contenido (...)¹⁰.

Así pues, los correos electrónicos que se allegaron en medio impreso por una de las partes y no fueron materia de cuestionamiento en cuanto a su autenticidad o contenido, pueden ser valorados como prueba.

5.3. Se aclara que dentro los documentos obrantes al plenario reposan varios informes rendidos por la parte demandada en relación con la situación del actor, los que, en los términos de los artículos 251 y 252 CPC, son documentos públicos y, por ende, se presumen auténticos, pues fueron expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus labores; además, gozan de la presunción de veracidad, según lo dispuesto en el artículo 264 *ibídem*.

5.4. A petición de los sujetos procesales, el tribunal de instancia ofició a las autoridades panameñas, por intermedio de la embajada de Colombia en ese lugar, para la obtención de varias pruebas documentales, respecto de lo cual obtuvo respuesta a todos los exhortos. Recaudados, se incorporaron al expediente y se corrió traslado de los documentos, de modo que, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 259 del CPC, resulta procedente su valoración.

⁸ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUMDI o UNCITRAL). Se refirió a una resolución contentiva de la ley modelo que en su momento fue propuesta a los estados miembros para que regularan las transacciones comerciales que se realizan por vía electrónica.

⁹ La Ley 527 de 1999 introdujo, en su artículo 10, el valor probatorio de los mensajes de datos bajo los requisitos allí consignados, así: *“En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original”.*

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 13 de diciembre de 2017, expediente 36.321, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



6. Análisis de fondo

6.1. Hechos probados

De las pruebas más relevantes allegadas al plenario, se encuentra probado lo siguiente:

6.1.1. En relación con el proceso penal tramitado contra el actor

El 20 de octubre de 2007, los asistentes de la División de Estupefacientes de la Policía Técnica Judicial de Panamá comunicaron a sus superiores la presunta venta de sustancias ilícitas en la discoteca “*Mystik*” por parte de una red de personas dedicadas al tráfico y venta de estupefacientes (fls. 30 – 35 del c. 2), razón por la cual se adelantó una operación encubierta (fl. 36 – 38 del c.2).

En los informes del 26 de octubre, el 31 de octubre y el 9 de noviembre de 2007 se afirmó que en el mencionado lugar se suministraban drogas a los clientes y se hizo referencia a un sujeto identificado con el alias de “*El Chino*”, quien trabajaba en dicho sitio (fls. 39 – 54 del c.2).

El 10 de noviembre de 2007, se llevó a cabo una diligencia de allanamiento y registro de la discoteca (fls. 66 – 73 del c.2), así como la captura del accionante, para lo cual se expuso (fls. 74 – 76 del c.2):

En horas de la madrugada del presente día, luego de realizar contacto con el sujeto quien se identificó como Luis, para la fecha descrita anteriormente y con visual del sujeto identificado como chino y del sujeto que recibiera el dinero en fecha anterior, luego de que el de seguridad recibiera el dinero y éste lo entregara a éste, se procede a dar voz de alerta al personal que se encontraba fuera del local, para que procediera a entrar al mismo plenamente identificado y con funcionarios de la Fiscalía de Drogas, una vez controlada la situación se procede a realizar las capturas y señalamientos de los sujetos que habían sido identificados anteriormente en la compra realizada para la fecha del 31 de octubre (...) luego se procede a capturar al sujeto quien en la compra realizada el 31 de octubre, fue quien realizara intercambio de mano con el sujeto Luis una vez éste entregara la droga a nuestro agente encubierto, quien le diera cierta cantidad de dinero por dicha sustancia; este sujeto responde al nombre de SAMMY SALIM SEGEBRE NARANJO de nacionalidad colombiana. Es importante mencionar que al momento de la captura de este señor se le pregunta cuál era su posición en dicho lugar y éste contestó que era un cliente por lo que luego nos percatamos que es Supervisor Nocturno de Seguridad (...).

En una prueba de campo preliminar se determinó que las sustancias encontradas en la discoteca eran positivas para “*cocaína*” y “*éxtasis*” (fls. 83 y 263 del c. 2).



Mediante decisión del 13 de noviembre de 2007, la Fiscalía Primera Especializada en Delitos de Drogas de Panamá dispuso recibir en indagatoria, entre otros, al señor Sammy Salim Segebre Naranjo, por la presunta comisión de punibles contra la salud pública con drogas (fls. 86- 104 del c.2), pero se abstuvo de declarar (fl. 5 del c.2). Luego, la referida autoridad ordenó la detención preventiva del actor y la aprehensión provisional de los bienes muebles e inmuebles a nombre de este, por considerar que estaban vinculados a una organización criminal dedicada al delito de blanqueo de capitales y conexos (fls. 106 – 128 del c.2).

Después de recibir varias declaraciones de las personas que también fueron detenidas, el señor Segebre Naranjo testificó que su función era supervisor nocturno y no tenía contacto con el personal de la seguridad de la discoteca ni con drogas y tampoco había entregado dinero producto de estas. Manifestó que cuando el detective le preguntó que, si trabajaba en tal lugar, respondió de forma negativa debido a que *“no tenía sus papeles en orden”*, es decir, *“no contaba con estado migratorio, ni carta de trabajo”*, porque *“se había vencido su estado migratorio de permanencia en el país”* (fls. 160 – 164 del c.2).

Acto seguido, bajo juramento, el agente encubierto Jorge Manuel Ruiz Pérez manifestó categóricamente *“el que identifican como chino es Sammy”* (fl. 165-178 del c. 2).

El 6 de junio de 2008, la Fiscalía pidió al Juez del Primer Circuito Judicial Ramo Penal en turno llamamiento a juicio contra los sindicados y, en particular, se observa (fls. 195 – 205 del c.2):

(...) Tenemos que surgen contra (...) Sammy Salim (...) graves indicios de presencia y oportunidad. Pese en contra de los mismos, cada uno de los informes confeccionados por las unidades de la división de estupefacientes de la policía técnica judicial, los cuales han ratificado, bajo la gravedad de juramento, las declaraciones de las unidades que fueron designadas por este despacho, los cuales han narrado con detalles cada una de la entrevistas que tuvieron en la discoteca Mystik con los sujetos que vendían sustancias ilícitas, entre ellos José Gabriel Vergara Santana, que fue quien en dos ocasiones entregó las sustancias ilícitas, las cuales fueron entregadas a él por Sammy Salim en la barra de la discoteca.

En auto del 4 de abril de 2008, el Juzgado Décimo Cuarto del Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá negó la solicitud de aplicación de medida cautelar distinta a la detención preventiva al actor (fls. 207 – 212 del c.2).



A través de sentencia del 30 de enero de 2009, el Juzgado Décimo Cuarto del Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá condenó al señor Sammy Salim a 100 meses de prisión, por ser autor del delito consumado de venta ilícita de drogas. Este fue su razonamiento (fls. 224 – 228 del c.2):

(...) En el caso de Segebre, aunque niega la comisión del hecho, persisten las declaraciones del agente Jorge Ruiz y lo plasmado en su informe de fojas: 54 a 56, en el que señala a Segebre como la persona que realizará el intercambio de mano al momento de la compra de la droga por el agente encubierto y que manifestó ser un cliente, lo cual no era cierto ya que era el supervisor nocturno de seguridad, aunque Segebre en su declaración trata de dar una explicación de esta situación, es decir de porqué mintió, a fojas 276 del infolio, señalando que sus papeles como extranjero no estaban en orden, no constituye ello una excusa convincente frente a los hechos, sobre todo la compra controlada del día 31 de octubre de 2007, por lo que deberán ser declarado culpable (...).

En sentencia del 19 de enero de 2010, el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá absolvió al demandante de los cargos formulados, así (fls. 243 – 254 del c.2):

(...) En relación con la responsabilidad penal que le compete a Sammy Salim, si bien es cierto existían indicios para abrir causa criminal en su contra, no constan suficientes elementos probatorios de relevancia para declararlo culpable del delito de venta de sustancias ilícitas en un centro nocturno (...). Las suposiciones de que era parte de la organización dedicada al tráfico y venta de sustancias ilícitas debían ser corroboradas, no bastaban los informes relativos a que lo vieron conversando con clientes y el procesado Santana Vergara o que se daba un intercambio de manos, cuando no se tiene certeza que lo que se intercambiaba era droga, dinero o algún objeto ilícito, máxime cuando Patricio Antonio Garrido y Sixta Elena Solar, empleados de la discoteca Mystik señalaron que el procesado era el supervisor de barra y de las cajas; tenía que darles dinero fraccionado en monedas o billetes para el cambio de los clientes (...). En base (sic) a lo anterior, se absuelve a Segebre Naranjo de los cargos, con motivo que las pruebas en su contra son indiciarias, pero no existe certeza que le entregó a José Gabriel santana la droga, no se le encontró en poder de sustancias enervantes, instrumentos para su empaque, ni billetes marcados, motivo por el cual (...) existen dudas sobre la responsabilidad del hoy procesado (...).

El 25 de enero de 2010, el señor Sammy Salim Segebre Naranjo fue dejado en libertad (fl. 229 del c.2). Obra en el expediente copia de su pasaporte con sello de cancelado y deportado por el Servicio Nacional de Migración de la República de Panamá (fl. 316 – 319 del c.2).

En el informe rendido por el Ministerio Público de Panamá – Fiscalía Primera Superior Especializada en delitos relacionados con drogas, se certificó que la Corte



Suprema de Justicia de Panamá declaró la responsabilidad penal del actor, en sede de casación. Esto se lee (fls. 174 – 177 del c.4):

(...) Fase Intermedia y Fase Plenaria. (...) El juicio de fondo se surtió el día 9 de diciembre de 2008 y mediante sentencia No. 18 del 30 de enero de 2009, el Juez de grado declara culpable a (...) Sammy Salim como autores del delito de venta de drogas ilícitas y los sanciona a la pena de 100 meses de prisión. La defensa técnica de los procesados impugnó la decisión reseñada (...) y el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá, mediante sentencia de 2da Inst. No. 14 del 19 de enero de 2010 resuelve absolver.

El suscrito, representante de la sociedad, formalizó Recurso Extraordinario de Casación contra la sentencia definitiva de segunda instancia referida; siendo la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución fechada 27 de noviembre del año 2014, CASA la sentencia 2da Inst. No. 14 del 19 de enero de 2010, expedida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá y, en su lugar, declara penalmente responsable a Sammy Salim, como autor del delito de venta ilícita de drogas y lo condena a la pena de 100 meses de prisión y 5 años de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

6.1.2. En lo atinente a las actuaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores frente al proceso penal y demás

El 2 de septiembre de 2008, el director de asuntos consulares y comunidades colombianas en el exterior envió una petición que radicó la cónyuge del actor al Consulado General de Colombia en Panamá, a fin de que se prestara colaboración jurídica al señor Sammy Salim. Pasados 15 días, el Cónsul General de la época remitió el informe rendido por la empresa que estaba prestando los servicios de asesoría jurídica en el caso, el cual, a su vez, fue enviado el 18 de septiembre de 2008 a la solicitante (fls. 51 – 53 del c.1). En tal escrito, la licenciada Migdalia Miranda Arias, contratista que atendió la situación, narró (fls. 54 – 56 del c.1).

(...) En dicho caso se le ha dado seguimiento y también de manera particular se le ha dado el apoyo y cooperación a la señora Ana María Angulo (...). Pero lo que no podemos hacer es intervenir dentro del proceso que se lleva en investigación toda vez que el mismo tiene su seguimiento de investigación, y demostrar en audiencia la inocencia del señor Sammy Salim ante todo estos procesos relacionados con droga en Panamá lastimosamente son demorados, por lo que afecta si en los mismos se encuentran en investigación personas que no tienen nada que ver en el proceso pero por una u otra razón en el mismo se ven involucrados, por lo que en este caso tan sensitivo no queda otro recurso que esperar audiencia, pues al momento este proceso ya tiene una vista fiscal, en la cual el fiscal solicita al juez de la causa llamamiento a juicio, para que el juez de la causa califique el sumario y determine si existen pruebas realmente vinculatorias en relación al señor Sammy Salim, por lo que se fijó fecha de audiencia el pasado martes 9 de septiembre (...), la misma no se realizó por razones de incapacidad presentada por uno de los abogados, por lo que la misma fue pospuesta para la fecha alterna el 3 de octubre de 2008 (...) en realidad en este proceso hay y existen muchas contradicciones en la investigación, llevada por el ministerio público, esto no significa que es quien califica el sumario, esto corresponde al juez de la causa, quien con base en las



pruebas presentadas y al informe investigativo en determinará si existe realmente causa criminal para llamarlo a juicio, por lo que no podemos adelantarnos a la calificación del sumario, por lo que al momento no puedo sustentar que se le esté violando el principio de inocencia, en todo proceso relacionado con droga, la investigación en su etapa sumaria es traumática y aún más para el privado de su libertad y su familia (...) penosamente el proceso penal tiene sus propias reglas y etapas, y que sólo queda esperar el procedimiento y curso de las mismas, por lo que existen pruebas dentro del expediente, para demostrar la inocencia del señor Salim, en la calificación por parte del Juez de la Causa en la Audiencia Preliminar, a la cual asistiré como observadora, y velaré porque el debido proceso no se viole (...) Este caso, es uno de los cuales siempre se le ha prestado atención al mismo, y que si el señor Cónsul directamente no actúa, es porque existe delegada la responsabilidad en la persona del Vicecónsul, en cuanto a los asuntos que tienen que ver con los privados de la libertad, ya que existe una coordinación de trabajo en conjunto; y en toda actuación tiene el conocimiento pleno del señor Cónsul, quien aprueba nuestras actuaciones que van en beneficio de los privados de la libertad (...). El Consultado tiene que ser respetuoso de las leyes panameñas y sus procesos investigativos, por lo que alegremente no puede intervenir en los mismos, pero sí se les da cooperación a través de mi servicio profesional, como lo es la asesoría jurídica y el seguimiento del proceso, como también la intervención que en los centros penitenciarios se les pueda atender en la clínica en cuanto a llevarle todo lo que nos ha solicitado el señor Sammy, yo misma le he llevado medicamentos y enseres a solicitud de la señora Ana María Angulo y en otras ocasiones al Vicecónsul le ha tocado, es decir, hacemos todo lo que esté a nuestro alcance, de manera humanitaria, lo que no podemos hacer es intervenir en el proceso investigativo (...) hay que esperar la calificación del mismo o en su defecto en la audiencia ordinaria, queda el recurso de apelación y casación.

La cónyuge, el padre y la hermana del actor solicitaron permiso especial de visita a la cárcel “La Joyita”, el cual se les concedió satisfactoriamente por parte del director del penal (fls. 268 – 305 del c.2).

El 23 de septiembre de 2008, el abogado defensor del actor solicitó ante el juez de la causa permiso para que pudiera recibir atención médica oftalmológica y toma de laboratorios médicos (fls. 230 – 231 del c.2). A folios 308 a 311 del c.2 reposa el carné de afiliación al servicio de Medisalud antes de su detención y las autorizaciones médicas aprobadas el 29 de agosto de ese año para su atención (fls. 308 – 311 del c.2).

En escrito del 29 de agosto de 2008 -el cual no tiene sello de recibido ni constancia de radicado-, la señora Ana María Angulo Insignares pidió al Ministerio de Relaciones Exteriores que “de manera inmediata interviniera con sus asesores a solucionar el problema que estaban atravesando”, porque su cónyuge era inocente y la institucionalidad de Panamá estaba atentando contra sus derechos (fls. 348 – 364 del c.2).



Asimismo, dirigió un escrito a la Procuraduría General de la Nación, a la Secretaría General, a la Defensoría del Pueblo, a la Comisión de Derechos Humanos de Panamá, a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional de Diputados, a Monseñor Dimas Cedeño y al Embajador y Cónsul de Colombia en Panamá, a fin de señalar la privación injusta de la libertad del accionante (fls. 348 – 364 del c.2).

La Procuraduría General de la Nación de la República de Panamá le comunicó a la esposa del procesado que no le era dable entrar a conocer de fondo el asunto y si estaba en desacuerdo con la conducta de algún servidor público podía formular la respectiva queja (fl. 9 – 10 del c. 3); la Comisión Interamericana de Derechos Humanos registró la denuncia correspondiente (fl. 375 del c. 2) y el Ministerio de Relaciones Exteriores indicó remitía la petición al Consulado de Panamá (fls. 439 del c. 2).

En correos electrónicos de octubre de 2009, dirigidos a la cancillería, la señora Angulo Insignares consignó “*que necesitaba apoyo para defender los derechos de su esposo*”; “*que existían atropellos y abusos en su contra*” y “*que requería asistencia en las audiencias*” (fls. 59 – 70 del c.1). El 30 de ese mismo mes y año, aquella envió un correo al consulado de Colombia en Panamá, a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores, que tituló “*denuncia por negligencia*”, en la que resulta relevante señalar su queja porque la licenciada estaba enterada del proceso no asistió a las audiencias ni le dijo que no estuviera de acuerdo con la defensa del abogado que representaba al señor Sammy Salim; además, estaba preocupada por lo sucedido, ya que su esposo no había traficado drogas ni marcado billetes (fls. 76 – 78 del c.1)

El 30 de octubre de 2009, el Cónsul General de Colombia informó lo siguiente (fl. 81 del c. 1):

(...) El connacional no ha atendido las solicitudes de llamado y entrevista por parte de la Asesora Jurídica ni del Vicecónsul en las visitas realizadas en los últimos 2 meses. No obstante, este despacho ha colaborado en la entrega de encomiendas de familiares y los trámites documentales para la obtención de permisos de salida de menores. En cuanto a su proceso legal, la asesora legal ha estado en contacto con el abogado particular y ha tenido acceso a su expediente. El concepto de la firma de abogados es que se le ha garantizado el debido proceso. Agradecemos que se oriente a la esposa del connacional acerca de los alcances de la asesoría legal que puede prestar el Consulado, acción legal que se encuentra enmarcada en la legislación penal panameña y en el instructivo que sobre el particular nos ha enviado la Dirección de Asuntos Consulares. Es de destacar que la estrategia legal asumida por el abogado



particular no fue la recomendada por la asesora legal de este despacho. Este despacho ha solicitado un nuevo informe escrito a la firma acerca del estado actual del proceso de apelación en el Tribunal Superior (...).

Por petición de la cónyuge de la víctima directa, el 13 de noviembre de 2009, el vicecónsul encargado de las funciones del consulado general solicitó informe a la firma de abogados contratista, relacionada con la situación jurídica del señor Segebre Naranjo, a lo que se contestó (fls. 86 – 92 del c.1):

(...) Quiero dejar claro que Sammy Salim fue procesado conforme a las normas penales de la República de Panamá, que las mismas establecen recursos y garantías aplicables a la sentencia condenatoria, como lo fue en el caso la sentencia condenatoria, por lo que en el término que la ley establece, el abogado de su defensa técnica sustentó la apelación, la misma se encuentra por resolver, por lo que no se conoce la decisión del Tribunal Superior (...). Entonces no se puede afirmar que se les ha violado el debido proceso. No se puede afirmar, ni acusar, si no se han agotado todos los recursos ante la Corte, y en este caso aún no se conoce la decisión del Tribunal Superior, y contra esta decisión, según sea la misma, pueden anunciar Casación, no entiendo de qué atropellos habla el señor Segebre, si toda investigación por cualquier delito que se le siga a una persona independientemente de raza, credo y nacionalidad, tiene un procedimiento a seguir, dentro del que se demuestra la inocencia o culpabilidad, en cualquier instancia, pero se tienen que agotar todos los recursos para poder afirmar con base en todas las decisiones de las diferentes instancias, y con prueba de lo contrario, que es “un inocente condenado e inculpado falsa y arbitrariamente” y ha sido condenado sólo por ser colombiano (...), tengo conocimiento que ante esta decisión, en el momento que le notificaron la sentencia, apeló la misma, y recuerdo haberle recomendado que cuando le notificaran anunciara la apelación, pues considero que existen elementos dentro del expediente, para sustentar la apelación, por lo que se tiene que esperar la decisión del Segundo Tribunal, a quien le toca valorar todos los elementos que fueron tomados por el juez de la causa para determinar la culpabilidad (...). Es grave lo que el señor Sammy afirma, cuando se refiere que está “encubriendo la ineptitud y negligencia” (...) este señor no tiene entendido que hay normas y convenios internacionales que el consulado tiene que respetar, toda vez que no puede ser parte del proceso, ni intervenir en el mismo, que el Consulado a través de su Cónsul y mucho menos de la asistencia legal consular, no puede ir ante el Juzgado y obligarlos que dentro del proceso este señor es plenamente inocente, que lo están atropellando, que lo tienen secuestrado por estar privado de la libertad y todo lo que se le ocurra (...) si esta es la idea equivocada de este señor de la asistencia consular a los connacionales en el extranjero, por lo que ha hecho todo este drama de injuriar y calumniar tratando de empañar la labor consular (...) lo que sí es cierto es que le he dicho más de una vez, que dentro del expediente hay elementos que su defensor técnico puede utilizar para su defensa y probar su inocencia, eso es trabajo de su defensor privado, pero jamás le he dicho que el debido proceso se ha violado, puesto que el procedimiento se ha dado dentro de los parámetros establecidos en las normas procesales (...). Por lo que, si el señor Sammy cuenta con su abogado particular, quien debe velar por todas las garantías fundamentales de su cliente y el debido proceso (...). Y si el Licenciado no ha manifestado en este caso en particular que se haya violado el debido proceso y, de ser así, el mismo como poderdante del señor Salim tiene los recursos para interponer ante la autoridad competente de dicha vulneración, lo cual en ningún momento he manifestado (...) mucho menos el Consulado a través de nuestra asistencia puede promover alguna acción de violación al debido proceso, por lo que no existe ninguna negligencia ni ineptitud por nuestra parte (...).



Lo anterior fue comunicado al señor Segebre Naranjo, en el sentido de que se sugería esperar la decisión pendiente que resolvería la apelación propuesta y que, una vez se obtuviera, se evaluaría el procedimiento a seguir de acuerdo con el resultado del mismo y, de ser contrario a lo esperado, podría tomar la decisión de acudir a casación o a los tribunales internacionales (fl. 93 del c.1).

En el informe rendido bajo juramento por parte del Cónsul General de Colombia en Panamá, se describió (fls. 171 – 174 del c.1):

(...) 2. (...) se procedió a consultar el expediente del connacional y se verificó que durante el 2007 los servicios de Asesoría Jurídica, contratados por el Consulado General, recayeron en la firma de abogados panameña, Miranda Arias de Los Ríos y Asociados (...), la cual continúa actualmente prestando sus servicios al Consulado. Una vez revisadas las copias de los informes mensuales de Asesoría Jurídica se constató que (...) que sí se prestó asistencia y gestión consular hasta donde es procedente, por parte del Consulado (...) 3. (...) se procedió a solicitar a la Licenciada Migdalia Miranda la rendición de un informe sobre la asistencia consular prestada en ese período al connacional, el cual la licenciada procedió a rendir, primero. 4 (...) Analizado el informe de la licenciada, se concluye que conforme a las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y Relaciones Consulares de 1963, ni las Embajadas, ni los Consulados forman parte de los procesos por causas criminales contra ciudadanos nacionales del país que envía, es decir, que es improcedente que el Consulado pueda asumir un caso particular o de manera independiente, ni puede acceder o adentrarse en los procesos sumariales de sindicatos o investigados como lo pretendía el señor Sammy toda vez que estas son funciones del defensor del implicado, ya sea contratado o de oficio (...).

La Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica y la Defensoría del Pueblo de Panamá señalaron que dentro de sus casos no hay registro del proceso del actor (fls. 220 – 228 del c.1). Por su parte, la Embajadora de Colombia en la República de Panamá afirmó que, revisados sus archivos, no encontró oficio alguno en el que el gobierno panameño informara sobre la detención del señor Segebre Naranjo (vto fl. 166 del c.1).

El 15 de mayo de 2014, la Licenciada Migdalia Miranda informó frente a la asistencia jurídica consular al señor Sammy Salim Segebre Naranjo (fls. 1 – 5 del c.3):

(...) El señor Segebre y también su esposa (...) siempre recibieron la atención y colaboración por gestión consular, a través de la asistencia jurídica que presta el Consulado General de Colombia en Panamá. Otra cosa es que el mencionado ciudadano pretendiera que el Consulado asumiera su defensa y se adentrara en el proceso sumarial, con las exigencias que él señalaba, cosa que no es procedente, toda vez que (...) ni las Embajadas ni los Consulados son parte de los procesos de causas criminales, civiles o administrativas contra nacionales del país que envía y por lo tanto (...) está impedido de conocer de dichos procesos (...), mal podría el Consulado presentar escritos, impulsos o



presiones aseverando la inocencia de quien nos ocupa, así como tampoco hacer llamados de atención al Fiscal Primero de Droga, encargado de la investigación y quien ordenó la detención preventiva a causa del hallazgo de droga y éxtasis en el lugar donde él trabajaba como encargado (...). Dentro de la asistencia brindada se dio el acompañamiento a su esposa, para reunirse con el abogado particular del señor Segebre, a fin que se le diera nuestra opinión en relación a su situación jurídica dentro del sumario, en cuanto a la vinculación del hecho punible; solicitud hecha por la esposa (...), a quien acompañamos en varias ocasiones a la oficina del Licenciado, con el conocimiento y aprobación del Cónsul General en ese momento, toda vez que la señora Angulo se presentó el Consulado a solicitar dicho acompañamiento. Entre otras de las varias asistencias que se le brindó también está la asistencia para ir a tomar su firma en el Centro Penitenciario La Joyita, a fin de proceder con un permiso de salida de su hija menor (...) por lo que el Cónsul General, en relación a estos permisos de los privados, siempre tuvo la mejor disponibilidad de colaboración y diligencia, a fin de que pudieran viajar sin el más mínimo inconveniente. Se le solicitó permiso de visita especial a su esposa para ingresar a visitarlo al Centro Penitenciario. Se atendió a su padre, quien solicitó consulta. Se acompañó a la esposa a la primera audiencia preliminar en el Juzgado Décimo Cuarto del Circuito Penal, la cual no se realizó debido a que se presentó excusa por parte de uno de los defensores del imputado. En fin (...) también se le llevó ropa, enseres de aseo personal y una colchoneta y por conducto de la gestión consular se le hizo llegar (...).

En el cuaderno 3 de pruebas obran los informes de asesoría jurídica brinda por la mencionada persona en los meses de junio, septiembre, octubre de 2008 y enero, febrero, marzo, mayo y noviembre de 2009, frente a los que existe constancia de su envío a la cónyuge del detenido y al coordinador de asistencia a connacionales y promoción de comunidades colombianas en el exterior.

La historia clínica del Instituto de la Visión de Barranquilla da cuenta que el 10 de marzo de 2010 le diagnosticaron al demandante neuritis óptica izquierda (fls. 386 – 390 del c.2).

6.2. Daño antijurídico

El primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad Estatal es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, dado que constituye un elemento necesario de la responsabilidad y solo ante su acreditación hay lugar a analizar la posibilidad de imputación del mismo al Estado¹¹.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, expediente 28.389, M.P. Hernán Andrade Rincón. La Subsección, de forma pacífica, ha reiterado el criterio antes expuesto. Sobre el particular, se pueden consultar las siguientes decisiones: del 10 de noviembre de 2017, expediente 38.824; del 10 de noviembre de 2017, expediente 50.451; del 23 de octubre de 2017, expediente 42.121; del 14 de septiembre de 2017, expediente 44.260; del 19 de julio de 2017, expediente 43.447; del 26 de abril de 2017, expediente 39.321, entre otras.



El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, esta Sección del Consejo de Estado ha establecido que resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama (i) que el daño sea antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo; (ii) que lesione un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y; (iii) que el daño sea cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura y que, además, debe ser personal¹².

En el presente asunto, se tiene que en el recurso de apelación la parte actora sostuvo que, a partir de una valoración conjunta y razonada de los elementos de juicio aportados del expediente, resultaba procedente concluir que sí existió omisión por parte de la entidad demandada en los deberes de asistencia legal y apoyo del connacional Sammy Salim Segebre Naranjo cuando fue detenido en el marco de un proceso penal en Panamá, lo cual, en su sentir, ocasionó un daño antijurídico a él y a su núcleo familiar, pues se permitió que estuviera privado de su libertad y fuera deportado de manera irregular.

Es decir, en esta ocasión no se debate la legalidad de las decisiones dictadas por las autoridades judiciales panameñas que privaron de la libertad al actor, sino que la ocurrencia del daño antijurídico deviene de las actuaciones de la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto de sus obligaciones legales y constitucionales.

Al respecto, conviene precisar que la asistencia que se presta a través de las embajadas, y consulados acreditados en el exterior radica en la prestación de servicios de asesoría y realización de trámites relacionados con temas migratorios, notariales, servicios sociales, así como de asistencia de fallecidos, menores, repatriados y privados de la libertad de nacionalidad colombiana, último evento sobre el cual el artículo 5 de la Convención de Relaciones Consulares de 1963, suscrita por los Estados de Colombia y Panamá, consagra como deber de los consulados el de prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, expediente 16.516 MP. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente 32.985, entre otras.



Hay que decir que solo se habilita a los funcionarios consulares ejercer la labor de representación judicial de sus connacionales o intervenir en el proceso judicial cuando los involucrados se encuentran ausentes o no puedan defenderse oportunamente, siempre que sea bajo la práctica y procedimientos establecidos por el Estado receptor.

Por su parte, el Decreto 333 de 1995, en su artículo 2, prevé que, si se opta por la contratación de la asesoría de conocedores del derecho interno de los países donde se encuentren los compatriotas beneficiarios de programas especiales de protección y asistencia de los colombianos en el exterior, se efectuará de conformidad con los objetivos y modalidades que señale el Ministerio de Relaciones Exteriores, que incluirá necesariamente el control de gestión y de resultados de la asesoría contratada.

A su vez, el Decreto 3355 de 2009 –*vigente a la fecha de los hechos, dado que después fue derogado por el Decreto 869 y la Resolución 8660 de 2016*– desarrolló otra serie de obligaciones de asistencia, así: (i) brindar asesoría jurídica, social y asistencia requerida por los connacionales, (ii) presentar informes, de conformidad con el reglamento, a la Misión Diplomática correspondiente, a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano y a la Dirección Administrativa y Financiera sobre la evolución de los servicios de trámites consulares, documentación, asistencia y asesorías prestados a la comunidad, (iii) mantener actualizada la base de datos con información referente al tipo de trámites consulares, documentación emitida, asistencia a connacionales, colombianos detenidos y asesorías prestadas y (iv) formular y ejecutar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior y ejercer ante las autoridades del país donde se encuentren, las acciones pertinentes, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

Según la Resolución 6616 de 2008, las obligaciones de protección, asesoría y apoyo se cumplen a través de la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales de asesoría jurídica o asistencia social, de acuerdo con la programación que efectúe la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior y que apruebe el Comité de Labores de Protección a Connacionales en el Exterior, el cual fue creado mediante la Resolución 326 de 2001, a fin de evaluar y analizar la situación de los connacionales en el exterior,



para efectos de asignar las partidas presupuestales requeridas por los Consulados de Colombia y brindar tales servicios.

Ahora bien, en el caso examinado, al igual que lo concluyó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Subsección advierte que no se generó un daño antijurídico, pues es claro que la entidad estatal cumplió con sus deberes legales sobre la situación del señor Sammy Salim Segebre Naranjo, puesto que, como quedó antes reseñado, dispuso una asistencia jurídica permanente a través de una firma de abogados panameña contratada por el consulado de Colombia en ese lugar y, en especial, la licenciada Migdalia Miranda Arias lo asistió a él y a sus familiares en varias ocasiones.

Las pruebas documentales dan cuenta de que se les explicó cada una de las etapas del proceso judicial, los recursos que el defensor de confianza del procesado podía utilizar y la necesidad de que se acogiera al procedimiento establecido por Panamá, quien era el Estado receptor.

La Sala observa que la licenciada fue precisa en sostener que no existía vulneración al derecho al debido proceso, en la medida en que el proceso se estaba desarrollando conforme con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico de Panamá, pero fue consistente en que se encausara la defensa del señor Sammy Salim de una forma distinta, ya que consideraba posible obtener una decisión a su favor; no obstante, parece ser que su defensor privado no optó por esa línea de defensa, lo cual perduró hasta que recobró su libertad.

En ese caso, contrario a lo afirmado por el actor, al fiscal o al juez de la causa era a quienes les correspondía determinar si dejaba o no en libertad al ciudadano colombiano, lo cual no ocurrió hasta la sentencia de segundo grado. No puede predicarse que el Ministerio presentara un *habeas corpus* o demostrara la inocencia del actor, con base en que hubo una indebida identificación o que era un ciudadano que jamás estuvo involucrado en los hechos investigados, dado que ni siquiera tenía certeza de ello y precisamente para eso se estaba tramitando el proceso correspondiente.

Cabe anotar que el Ministerio de Relaciones Exteriores no estaba facultado para intervenir de forma directa y representar judicialmente al actor, según la Convención de Relaciones Consulares de 1963, así como tampoco tenía la potestad de entregar



una manutención mensual al privado de la libertad -*como erróneamente la alega la parte actora*- ni podía intervenir en las decisiones judiciales emitidas por las autoridades panameñas, sustrayendo al procesado del procedimiento penal previsto en la Ley del Estado receptor al que debe someterse.

Aunado a lo anterior, quedó acreditado que la licenciada contratada por el consulado asistió a la primera de las audiencias programadas en el expediente del señor Segebre Naranjo por petición de la cónyuge del mismo, incluso adelantó otra serie de actuaciones tendientes a prestar asesoría social y humanitaria al demandante mientras se encontró privado de su libertad en el establecimiento penitenciario.

Lo anterior, por cuanto aquella, junto con el cónsul de la época, entregaron encomiendas, asistieron a la cárcel “*La Joyita*” a tomar la firma del actor, llevaron enseres de aseo personal y una colchoneta, realizaron trámites documentales para la expedición de permisos de salida para su hija menor, así como permisos de permanencia para la señora Ana María Angulo Insignares y el padre del demandante, personas a quienes se les acompañó hasta la oficina del defensor de confianza que fue contratado por el señor Sammy Salim.

Se probó también que se rindieron múltiples informes durante la privación de la libertad del demandante, documentos que, a su vez, sirvieron de fundamento para que el Cónsul General expidiera memorandos sobre el estado del proceso judicial adelantado en su contra e informara periódicamente a la cónyuge y demás autoridades lo pertinente.

En ese sentido, para la Sala, no se demostró que se haya causado un daño antijurídico por las presuntas omisiones en los deberes de asistencia legal y apoyo del Consulado de Colombia en Panamá, en tanto la valoración conjunta de las pruebas permiten inferir que dicha autoridad sí cumplió con sus deberes constitucionales y legales frente a la situación del connacional y, en esa medida, es procedente concluir que no existió un menoscabo en el derecho de ser asistido por los funcionarios de esa cartera ministerial.

Ahora, no se puede ignorar que la parte actora aseguró que perdió la visión de un ojo, como consecuencia de no habersele brindado la atención médica que requería; empero, la Subsección encuentra que mientras estuvo detenido un prestador de salud le brindó estos servicios y que cuando requirió atención de oftalmología el



director del penal de Panamá le concedió los permisos correspondientes y, en todo caso, no obra petición al Ministerio sobre alguna urgencia o necesidad de intervención por problemas de salud; es más, se desconoce el origen de la patología diagnosticada en marzo de 2010.

Por último, se consignó que el señor Sammy Salim Segebre Naranjo fue acusado por situaciones ajenas a la verdad, pero eso se opone a la decisión que adoptó la Corte Suprema de Justicia de Panamá, máximo órgano de la justicia penal que lo encontró responsable de las conductas ilícitas investigadas y lo condenó a 100 meses de prisión, la cual, de no ser porque fue deportado con antelación, el demandante ha debido cumplir en ese territorio.

Ello genera un mayor convencimiento para esta Corporación que el señor Sammy Salim se encontraba en la obligación jurídica de soportar las consecuencias de la declaratoria de responsabilidad penal, sin que las mismas sean atribuibles a la demandada.

Con todo, la supuesta lesión al buen nombre del señor Sammy Salim que atada a la deportación a Colombia no se acreditó, habida cuenta de que no se tiene certeza de cuál fue la razón por la que se presentó tal evento y no es posible verificar que la causa de la misma hubiera sido el proceso penal adelantado en su contra, sumado al hecho de que fue deportado horas después de que recobró su libertad, luego no podía pretender una intervención inmediata del consulado.

En este punto, el actor afirmó que a la cartera ministerial le correspondía dar aplicación a lo previsto en la Ley 1565 de 2012; sin embargo, esa ley no estaba vigente para el momento de los hechos, *contrario sensu*, lo que se tiene es que una de las causales de expulsión y deportación de extranjeros en territorio panameño, consagradas en Ley 3 de 2008 de la República de Panamá, comprende no solo el cumplimiento de una pena de prisión o a la comisión de un delito, sino circunstancias relativas a la irregular situación migratoria del extranjero en territorio panameño, último evento en el que aparentemente se encontraba el señor Segebre Naranjo, pues recuérdese que en la indagatoria aseguró que su permiso de permanencia y la carta de trabajo estaban vencidos.

Así las cosas, las pretensiones no están llamadas a prosperar, porque no se demostró la existencia de un daño antijurídico atribuible al extremo pasivo y, por tanto, se confirmará la sentencia apelada.



7. Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CCA, 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 y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia del 17 de febrero de 2021, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. En firme la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia 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 siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado Electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado Electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO