



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

<b>Referencia</b>	11001-33-36-035-2015-00857-03
<b>Sentencia</b>	SC3-21082365
<b>Medio de Control</b>	Reparación directa
<b>Demandante</b>	Alba Lucía Parada Reyes y otros
<b>Demandado</b>	Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
<b>Tema</b>	El recurso de apelación y los límites a la competencia del juez de segunda instancia. Detención transitoria para verificar la existencia de una orden de captura y/o antecedentes judiciales. Limitación temporal de la libertad de locomoción. Procedimiento administrativo de migración. Inexistencia del daño antijurídico. Legitimidad en la causa material por pasiva. Se revoca condena en costas, pero se confirma en todo lo demás la sentencia de primera instancia.

Procede la Sala a proferir sentencia de segunda instancia dentro del proceso de la referencia.

**I. ANTECEDENTES.**

**1. La demanda.**

El 3 de noviembre de 2015 los actores, mediante apoderado, presentaron solicitud de conciliación prejudicial, en virtud de la cual, el 3 de diciembre de la misma anualidad se efectuó audiencia de conciliación, que fuera declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio, emitiéndose el mismo día la correspondiente constancia de haberse agotado el requisito de procedibilidad (fls. 105–110, CP1).

El 4 de diciembre de 2015, en ejercicio del medio de control de reparación directa, los señores Ledy del Carmen Parada Reyes, Edgar Eduardo Parada, Nancy Yaneth Parada Reyes, Alba Lucía Parada Reyes, Andrea Susana Pinzón Parada, Fernando Pinzón Arévalo, María Fernanda Mariño Parada y Dany Javier Mariño Rincón, actuando en nombre propio y en representación de la menor Daniela Mariño Parada, a través de apoderado, presentaron demanda contra la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el fin de obtener la declaración de las siguientes pretensiones (fls. 117–153, CP1):

1. Que la **NACIÓN COLOMBIANA-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICIA** (sic) **NACIONAL-RAMA JUDICIAL- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA y**

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, son administrativa y patrimonialmente responsables de los graves perjuicios causados a los demandantes con motivo de la detención arbitraria de la señora **LEDY DEL CARMEN PARADA REYES**, en hechos ocurridos el 17 de noviembre de 2013, en el Aeropuerto El Dorado de la ciudad de Bogotá.

2. Que como consecuencia de lo anterior, la **NACIÓN COLOMBIANA-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICIA NACIONAL-RAMA JUDICIAL- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** deberá reconocer y pagar:

***POR CONCEPTO DE PERJUICIOS MORALES***

2.1. A la víctima directa la señora **LEDY DE CARMEN PARADA REYES**, el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **CINCUENTA (50) SALARIOS MÍNIMOS**

**MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.2. A su hermana **ALBA LUCIA PARADA REYES**, el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.3. A su hermana **NANCY YANETH PARADA REYES**, el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.4. A su hermano **EDGAR EDUARDO PARADA** el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.5. A su cuñado **FERNANDO PINZON AREVALO** el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.6. A su cuñado **DANY JAVIER MARIÑO RINCON** el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.7. A su sobrina **ANDREA SUSANA PINZON PARADA**, el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.8. A su sobrina **DANIELA MARIÑO PARADA** el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

2.9. A su sobrina **MARIA FERNANDA MARIÑO PARADA** el valor de los **PERJUICIOS MORALES**, equivalente a **VEINTICINCO (25) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** a la fecha de ejecutoria de la sentencia o del auto que llegare a aprobar la conciliación.

***EL TOTAL EN ESTE RUBRO ES DE DOSCIENTOS CINCUENTA (250) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES***

***POR CONCEPTO DE PERJUICIOS MATERIALES***

2.10. A la víctima directa **LEDY DEL CARMEN PARADA REYES**, el valor de los perjuicios materiales (**LUCRO CESANTE**), consistente en la sumas que dejó percibir durante el término de la detención arbitraria equivalente a **CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$139.257)**, incluido el **veinticinco (25%)** Deberá entenderse que el valor del lucro cesante deberá ser actualizado en la sentencia con base en los parámetros que ha venido utilizando en múltiples sentencias el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera.

***PERJUICIOS POR AFECTACIÓN RELEVANTE A BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADOS***

2.11. A la víctima directa señora **LEDY DEL CARMEN PARADA REYES**, el valor de los perjuicios por Afectación Relevante a Bienes o Derechos Convencional y Constitucionalmente Amparados, equivalentes a **CINCUENTA (50) salarios mínimos mensuales legales**, para garantizar el derecho a la reparación integral de la víctima, atendiendo los principios de **"REPARACIÓN INTEGRAL Y EQUIDAD".10**

***EL VALOR DE ESTE RUBRO ES DE CINCUENTA (50) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES***

2.12. Los intereses **moratorios de ley** sobre las cantidades que resulten en favor de los citados, desde la fecha en que deba hacerse el pago hasta aquella en que efectivamente se realice. En lo demás deberá darse cumplimiento al artículo 192 y el numeral 4 del artículo 195 del C. de P.A. y de lo C.A.

2.13. En la regulación de los perjuicios materiales se tendrán en cuenta, los salarios dejados de percibir por el actor mientras permaneció privado injustamente de su libertad.

2.14. En caso que dentro del proceso no quedare establecido el valor de los perjuicios, debe ordenarse el trámite incidental de liquidación de perjuicios conforme a los extremos que se señalen en la sentencia dentro de los términos señalados por el Art. 193 del C. de P.A. y de lo C.A.

2.15. Para determinar el valor de los perjuicios morales deberá tenerse en cuenta la reiterada jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, relativa a la regulación de dichos perjuicios.

2.16. Para determinar el valor de los perjuicios Afectación Relevante a Bienes o Derechos Convencional y Constitucionalmente Amparados deberá tenerse en cuenta la sentencia de unificación proferida en tal sentido por el Honorable Consejo de Estado.

2.17. Que la **NACIÓN COLOMBIANA-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICIA NACIONAL-RAMA JUDICIAL- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA Y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, deben dar cumplimiento a la sentencia que se dicte a instancias de esta demanda, dentro de los términos señalados en los artículos 187, 192 y 195 del C. de P.A. y de lo C.A.

En primer lugar, los actores indicaron que contra la entonces fiscal Ledy del Carmen Parada Reyes se inició una investigación penal por el delito de prevaricato por acción, imponiéndose medida de aseguramiento de detención preventiva con beneficio de libertad provisional, asimismo, fue declarada insubsistente el 28 de octubre de 2003 del cargo de Fiscal Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Cúcuta. El 9 de febrero de 2007 la señora Parada Reyes fue absuelta, decisión confirmada por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en sentencia del 5 de diciembre de 2007.

Bajo este contexto, como fundamento de las pretensiones se señaló que, el 17 de noviembre de 2013, la señora Ledy del Carmen Parada Reyes ingresó al país proveniente de Estocolmo, Suecia, a fin de efectuar los trámites tendientes a solicitar el reintegro en su cargo en virtud de una orden dispuesta por la jurisdicción contenciosa administrativo; cuando encontrándose en la oficina de Migración del Aeropuerto El Dorado de Bogotá D.C., fue detenida y enviada a la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores del terminal, en donde funcionarios del extinto DAS le manifestaron que pesaba sobre ella una orden de captura vigente desde el año 2003 por el delito de "concusión".

Frente a tal situación, la actora manifestó que efectivamente había sido investigada y que el delito que se le imputó fue prevaricato, habiendo sido absuelta aproximadamente cinco años atrás. Sin embargo, no fue escuchada y fue amenazada con ser detenida por la SIJIN.

De esta forma, advirtieron los actores que la señora Parada Reyes estuvo detenida arbitrariamente en el Aeropuerto El Dorado por varias horas, siendo trasladada posteriormente en un carro patrulla a las instalaciones de la SIJIN de Bogotá D.C., donde se le manifestó que tenía una orden de captura vigente, por lo que iba a ser recluida en una celda, para ponerla a disposición de la autoridad competente. Sin embargo, el mismo día,

le dieron salida de las instalaciones de la SIJIN, manifestándole que la orden aparecía vigente en el sistema y podría tener los mismos inconvenientes a la salida del país.

No obstante, los actores aclararon que tal orden fue cancelada mediante oficio No. 0438 del 1 de febrero de 2008, suscrito por la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, por lo que para los actores la detención sufrida por la señora Parada Reyes es injusta y sin causa jurídica, configurándose una falla en el servicio imputable a los demandados.

Finalmente, los actores refirieron los perjuicios de orden material e inmaterial que habrían sufrido.

## **2. Actuación procesal en primera instancia.**

El 6 de julio de 2015, el Juzgado 35 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. admitió la demanda, ordenando su respectiva notificación a las partes, al Ministerio Público y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (fls. 114 –115, CP1).

El 8 de agosto de 2016 la parte actora reformó la demanda (fls. 117–153, CP1), siendo admitida mediante auto del 8 de marzo de 2017 (fl. 157, CP1).

El 30 de junio de 2017, la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores contestó la demanda, pronunciándose sobre los hechos y oponiéndose a las pretensiones con fundamento en las excepciones de falta de legitimidad en la causa por pasiva, ausencia de medios probatorios que demuestren la responsabilidad de la entidad, inexistencia del nexo causal y tasación desproporcionada de los perjuicios (fls. 200–219, CP1).

El 25 de julio de 2017 la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y hecho exclusivo y determinante de un tercero (fls. 228–231, CP1).

La Fiscalía General de la Nación el 3 de agosto de 2017 contestó la demanda, pronunciándose sobre los hechos y oponiéndose a las pretensiones con fundamento en las excepciones de falta de legitimación en la causa para ser demandada, inexistencia del daño antijurídico y de la falla en el servicio (fls. 251–256, CP1).

El 10 de agosto de 2017 la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional propuso contestación a la demanda, oponiéndose a las pretensiones con motivo de las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y hecho exclusivo y determinante de un tercero (fls. 267–271, CP1).

El 28 de agosto de 2017 el apoderado de los actores se pronunció sobre las contestaciones a la demanda (fls. 281–283, CP1).

El 26 de junio de 2018 se llevó a cabo audiencia inicial, en la cual se hizo el saneamiento del proceso, se resolvieron negativamente las excepciones previas de falta de legitimidad en la causa por pasiva, propuestas por las entidades demandadas, decisión que fue objeto de recurso de apelación por parte de la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y por la Rama Judicial, impugnación que fue concedida en la misma audiencia (fls. 311–314, CP1).

Tal negativa fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, mediante providencia del 23 de agosto de 2018 (fls. 405–408, CP1). De esta forma, el 29 de noviembre de 2018 el Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá D.C. profirió auto de obedézcse y cúmplanse (fl. 419, CP1).

El 11 de diciembre de 2018 se reanudó la audiencia inicial, procediéndose a realizar el correspondiente control de legalidad, fijación del litigio, intento de conciliación, decreto de pruebas y fijándose fecha y hora para la práctica de audiencia de pruebas (fls. 435–442, CP1).

El 14 de mayo de 2019, se llevó a cabo la audiencia de pruebas, se practicó el testimonio de Reinaldo Villalba Vargas y se prescindió de los otros testimonios. Esta decisión fue apelada por el actor, concediéndose el respectivo recurso. Por último, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito (fls. 446–449, CP1).

El 3 de julio de 2019, tal recurso fue desatado en segunda instancia de forma negativa, confirmándose la decisión del *a quo*, mediante la cual se prescindió de los testimonios de Mariela Acosta y Excilda Rosa Velásquez, por haberse logrado un grado de convencimiento suficiente sobre el objeto de los testimonios (fls. 125–128, CP1).

Los alegatos fueron presentados en el siguiente orden: el 27 de mayo de 2019 por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia (fls. 451–454, CP1), el 27 de mayo por la actora (fl. 464, CP1), el 28 de mayo por la Nación – Rama Judicial (fls. 455–457, CP1), en la misma fecha por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional (fls. 458–459, CP1) y por la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 460–463, CP1). El Ministerio Público en esta instancia se abstuvo de emitir concepto.

### **3. Sentencia de primera instancia.**

El 28 de febrero de 2020 el Juzgado 35 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora (fls. 469–474, C3).

El Juez de primera instancia inició su exposición argumentativa fijando el objeto del litigio alrededor del siguiente interrogante: ¿es administrativa y patrimonialmente responsable la Nación — Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa — Policía Nacional, Rama Judicial — Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, por los daños causados a los demandantes por la privación injusta de la libertad a la que fue sometida Ledy del Carmen Parada Reyes el 17 de noviembre de 2013?

Bajo tal controversia, conforme al material probatorio obrante en el proceso, el *a quo* tuvo por debidamente demostrados los siguientes hechos:

- La señora Ledy del Carmen Parada Reyes fue investigada penalmente como autora del delito de prevaricato por acción, y el 9 de febrero de 2007 el Tribunal Superior de Cúcuta profirió sentencia en donde fue absuelta por el delito imputado.
- El 5 de diciembre de 2007, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Cúcuta.

- El **17 de noviembre de 2013** a las **16:23** horas, la señora Ledy del Carmen Parada Reyes arribó al aeropuerto El Dorado de Bogotá D.C., proveniente de Francia, siendo retenida por un funcionario de Migración Colombia, quien la entregó al patrullero Johnathan David Galindo, adscrito a la Estación 21 de la Policía Nacional, para que verificara su situación judicial.
- El referido Agente de la Policía Nacional dirigió a la señora Parada Reyes a la Oficina de Antecedentes de la Seccional de Investigación Criminal, en donde se le indicó que en el módulo de la Policía Nacional aparecía vigente una orden de captura en su contra; pero que esta había sido cancelada a través del antiguo módulo del DAS, motivo por el cual a las **18:41** horas fue dejada en libertad.
- El 9 de noviembre de 2015, con ocasión a una petición radicada por la demandante, la Subdirección Seccional de la Policía Judicial de la Fiscalía General de la Nación, indicó que una vez consultadas sus bases de datos se habían encontrado dos registros de cancelación de una orden de captura por el delito de prevaricato, las cuales se efectuaron de conformidad con el **oficio No. 433 del 1 de febrero de 2008** y **No. 13267 del 6 de diciembre de 2013**, emitidos por el Tribunal Superior de Cúcuta.
- El 31 de octubre de 2017, la Unidad de Antecedentes y Anotaciones Judiciales de la Fiscalía General de la Nación, indicó que una vez consultada la base de datos respectiva se encontró que la señora Ledy del Carmen Parada no contaba con ningún registro en su contra.
- La Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional, mediante oficio del 6 de diciembre de 2017, le informó a la demandante que no era posible hacerle entrega de la copia del oficio No. 431 remitido por el Tribunal Superior de Cúcuta, por cuanto no contaba con dicho documento, dado que para el 1 de febrero de 2008 aún no se había creado la Seccional de Investigación Criminal. De manera adicional indicó que en la base de datos de la entidad se encontró que **el 9 de febrero de 2007 se había cancelado la orden de captura en su contra** en virtud de la orden proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, y que dicho registro se había actualizado el 3 de diciembre de 2013.

De esta forma, para la primera instancia se concluye que el daño alegado en la demanda, esto es la privación de la libertad no se configuró, pues en su criterio, si bien es cierto que a la señora Ledy del Carmen se le limitó su derecho a la libre circulación en el Aeropuerto El Dorado por poco más de dos horas, este hecho no puede asemejarse a una privación de la libertad. Justamente, la actuación de Migración Colombia y de la Policía Nacional obedecieron a un trámite administrativo relacionado con el cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley, y que tienen como objetivo la verificación de información de las personas que viajan o ingresan de otro país, procedimiento que no puede ser considerado por sí mismo un daño, por cuanto aceptar esta tesis, sería tanto como decir que una autoridad como la Policía o el Ejército Nacional o Migración Colombia no está facultado para limitar transitoriamente el derecho a la libre locomoción de una persona para corroborar o verificar su información.

Finalmente, advirtió que no se demostró la privación de la libertad, pues la limitación del derecho a la libre circulación de Ledy del Carmen Parada Reyes por parte de Migración Colombia y la Policía Nacional no superó las 36 horas establecidas en el artículo 30 de la Constitución Política, no probándose el daño.

## II. RECURSO DE APELACIÓN

### 1. Argumentos del recurso.

El 6 de marzo de 2020, la parte demandante presentó recurso de apelación contra la decisión adoptada en primera instancia, indicando que se encontraba en desacuerdo con la argumentación de fondo de la sentencia, conforme a la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se impuso una condena en costas (fls. 495–500, C3):

En primer lugar, el apelante señaló que se debía atender al precedente del Consejo de Estado<sup>1</sup> sobre la metodología adecuada para abordar el estudio de responsabilidad en estos casos, esto es, i) identificar la existencia del daño, ii) analizar la legalidad de la medida de privación de la libertad, iii) en el caso de no probarse la existencia de una falla en el servicio, la responsabilidad se analiza bajo un régimen objetivo (daño especial), iv) procediéndose siempre a verificar a qué entidad debe imputarse el daño antijurídico.

De tales argumentos, el apoderado de los actores deduce que sí se presentó un daño consistente en la detención de la señora Ledy del Carmen Parada Reyes en el Aeropuerto el Dorado por más de dos horas por la autoridad de inmigración y de policía. Adicionalmente, insistió en que la demandante fue trasladada posteriormente en un carro patrulla y llevada detenida a las instalaciones de Policía de la SIJIN en Bogotá D.C., donde se le manifestó que tenía una orden de captura, por lo que iba a ser puesta a disposición de la autoridad competente.

Igualmente, señaló que la señora Ledy del Carmen Parada fue detenida por una orden de que no estaba vigente en el momento de su aprehensión, y pese a ello los funcionarios de las entidades demandadas procedieron a detenerla en el aeropuerto Internacional el Dorado de la ciudad de Bogotá D.C., siendo trasladada a las instalaciones de la SIJIN. Detención que se produjo por una presunta omisión en que incurrieron las entidades demandadas al no cancelar la orden de captura en los respectivos sistemas de información o por no haberse ordenado su cancelación.

En efecto, para el apelante el juzgado de primera instancia erró al considerar que una persona tiene la obligación de soportar una detención menor de 36 horas, porque al hacerse dicha detención se torna arbitraria y violatoria de normas legales y constitucionales.

En este orden de ideas, para los demandantes debe resolverse ¿si es obligación de un ciudadano soportar una detención de 36 horas o menos, cuando la detención se fundamentó en una orden de captura que no estaba vigente, es decir, que no está respalda por una orden judicial, porque fue revocada, pero no registrada?

Finalmente, cuestiona la condena en costas por no encontrarse justificada en el presente proceso, así como por desconocer la posición del Consejo de Estado sobre su procedencia.

### 2. Actuación procesal en primera instancia.

Con auto del 28 de agosto de 2020 se concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en el efecto suspensivo (fl. 507, C3).

---

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 6 de febrero de 2020, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. No. 25000-23-26-000-2009-01003-01 (47669).



### **3. Actuación procesal en segunda instancia.**

Recibido el expediente en esta Corporación, mediante auto del 25 de enero de 2021 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la apoderado de los actores, y se indicó que en el caso de no mediar solicitud probatoria de las partes, en aplicación del artículo 247 del C.P.A.C.A., se disponía la presentación de alegatos de conclusión por escrito, dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria del auto, y vencido este término se surtiría el traslado al Ministerio Público por el término de 10 días para que emitiera concepto. El auto fue notificado por estados del 26 de enero de esta anualidad (expediente virtual).

**El 26 de enero de 2021 el apoderado de los actores**, a través de correo electrónico, remitió memorial con alegatos de conclusión, en los cuales reiteró en su integridad el recurso de apelación (expediente virtual).

Por su parte, la apoderada judicial de la **Unidad Administrativa Especial Migración Colombia** alegó de conclusión el 4 de febrero de 2021, indicando que en el presente asunto se configuró la falta de legitimación en la causa material por pasiva de la entidad, pues las funciones de llevar los registros delictivos y de identificación de nacionales están en cabeza de la Policía Nacional, según lo establecido en el numeral 3.3. del Decreto 4057 de 2011; por lo cual, esta entidad demandada con su actuación u omisión no fue quien efectivamente ocasionó el daño aducido por la parte demandante. Por último, precisa que los procedimientos realizados por la Unidad tienen naturaleza administrativa, razón por la cual no se puede predicar una detención o privación de la libertad, a la par reitera la configuración de la causal eximente de responsabilidad de hecho de un tercero (expediente virtual).

**El 9 de febrero de 2021 la Fiscalía General de la Nación** presentó sus alegatos de conclusión, reiterando los argumentos de ausencia de daño antijurídico e inexistencia de la falla en el servicio (expediente virtual).

**El 12 de febrero el Ministerio de Relaciones Exteriores** alegó de conclusión, indicando que el recurso no logra plantear argumentos que desvirtúen la sentencia de primera instancia, por lo cual, debe ser confirmada (expediente virtual).

En la misma fecha, **la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional** presentó alegatos de conclusión indicando que no se configuró la existencia de un daño antijurídico, toda vez, que en relación a los hechos narrados en el escrito de la demanda no se evidencia de irregularidad alguna en el procedimiento desplegado por la entidad; de forma similar resaltó que no era la competente para definir la privación de la libertad de una persona (expediente virtual).

A la par, la doctora Tanni Jheraldine Sanabria Rincón, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.018.442.057 de Bogotá D.C. y portadora de la tarjeta profesional número 338.754 del Consejo Superior de la Judicatura, solicitó se le reconociera personería jurídica para actuar en el presente asunto. Encuentra la Sala que, en efecto, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional otorgó poder especial para que ejerciera su representación en el proceso de referencia; estando el mismo ajustado a los artículos 75 y 76 del Código General del Proceso, por lo cual esta Sala procederá a reconocer personería jurídica a la referida abogada.

En esta oportunidad, el señor Procurador no emitió concepto.

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

### **III. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA**

#### **Presentación del caso.**

En el presente asunto, los demandantes pretenden la reparación del daño que les fue ocasionado por la detención de la señora Ledy del Carmen Parada Reyes el 17 de noviembre de 2013 en el Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C., para la verificación de sus antecedentes judiciales. La primera instancia negó las pretensiones de la demanda porque no se configuró el daño antijurídico alegado, dado que no se privó de la libertad a la demandante, pues sólo se le retuvo por un periodo de poco más de dos horas, por lo cual actuación de Migración Colombia y de la Policía Nacional obedeció a un trámite administrativo legal que no puede ser considerado por sí mismo un daño. Decisión de la cual difiere el apelante, pues en su criterio, la señora Ledy del Carmen Parada Reyes fue detenida de forma arbitraria como consecuencia de no haberse cancelado en los respectivos sistemas de información una orden de captura revocada por autoridad judicial, daño que no tenía la obligación de soportar. Por último, cuestión la condena en costas.

#### **Problema jurídico.**

Atendiendo al debate propuesto en el recurso de apelación, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Debe revocarse la sentencia de primera instancia, para en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda, en atención a que la detención de una persona por algunas horas, para verificar sus antecedentes judiciales, específicamente la vigencia o no de una orden de captura, constituye un daño antijurídico imputable a las demandadas a título de falla en el servicio?
- Igualmente, ¿debe revocarse de forma parcial la sentencia de primera instancia, toda vez que en el caso particular no resulta procedente la imposición de una condena en costas, a causa de que no están probadas en el proceso?

#### **Tesis de la Sala.**

El criterio de la Sala es que debe confirmarse la sentencia de primera instancia, en atención a que no se acreditó la configuración del primero de los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado, pues la detención de una persona por 2 horas y 18 minutos para verificar sus antecedentes judiciales, específicamente la vigencia o no de una orden de captura, se encuentra justificada, toda vez que responde a una obligación legal de las autoridades con función de policía, no tornándose esta medida en innecesaria, desproporcionada o arbitraria, de esta forma, en el *sub iudice* no se causó un daño antijurídico a la parte actora.

Sin embargo, al no demostrarse un actuar temerario o una conducta de mala fe que involucrara abuso del derecho, como tampoco se probó que las costas se causaron, y en aras

de garantizar el acceso a la administración de justicia, esta Sala, revocará la decisión proferida por el *a quo* de condenar en costas y agencias en derecho a los actores.

Para resolver la controversia planteada se abordarán los siguientes temas: i) el recurso de apelación y los límites a la competencia del juez de segunda instancia, ii) la responsabilidad extracontractual del Estado, iii) los elementos de la responsabilidad del Estado en el marco de la falla en el servicio y iv) el régimen probatorio en los casos de responsabilidad por falla en el servicio.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia.**

Esta Subsección es competente desde el punto de vista funcional para conocer del presente proceso, por la instancia, la naturaleza del asunto y la cuantía, dado que se trata del recurso de apelación de la sentencia proferida dentro de un proceso de reparación directa por el Juzgado 35 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Tercera, y el valor de la pretensión mayor individualmente considerada no supera los 500 SMLMV, al tenor de los artículos 153 y 157 de la Ley 1437 de 2011.

##### **2. Caducidad de la acción.**

En concordancia con el ordinal i) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, en los casos en los cuales se ejerce la acción de reparación directa, el término de caducidad de dos (2) años se cuenta desde el día siguiente del acaecimiento de la acción, hecho, omisión u operación administrativa causante del daño antijurídico, o desde cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Así las cosas, la caducidad de la acción de reparación directa en el presente asunto se contabilizará desde que se concretó el daño aparente o el demandante tuvo conocimiento de este. Así, como quiera que la parte actora busca que se declare a los demandados patrimonial y administrativamente responsables por la detención de la señora Ledy del Carmen Parada Reyes el 17 de noviembre de 2013 en el Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C., esta Sala, encuentra en los términos trazados en la demanda, que el daño se habría concretado el mismo día de la detención.

De esta forma, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal i) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, no operó el fenómeno de la caducidad en el presente asunto, en atención a que la demanda de reparación directa se presentó dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del daño. En efecto, si bien la demanda se presentó el 4 de diciembre de 2015 (fl. 112, CP1), el término de caducidad estuvo interrumpido entre el 3 de noviembre y 3 de diciembre de la misma anualidad (fls. 105–110, CP1), interregno de tiempo durante el cual se adelantó el trámite de conciliación prejudicial, de conformidad con la Ley 640 de 2001.

### 3. Legitimación en la causa.

#### 3.1. Legitimación en la causa por activa.

Los demandantes se encuentran legitimados en la causa por activa, en tanto se acreditó su parentesco con la víctima directa, Ledy del Carmen Parada Reyes, según los elementos materiales probatorios que a continuación se relacionan:

<b>Demandante</b>	<b>Parentesco</b>	<b>Prueba</b>
Edgar Eduardo Parada	Hermano	Registro civil de nacimiento de Edgar Eduardo Parada (fl. 54, CP1).
Nancy Yaneth Parada Reyes	Hermana	Registro civil de nacimiento de Nancy Yaneth Parada Reyes (fl. 55, CP1).
Alba Lucia Parada Reyes	Hermana	Registro civil de nacimiento de Alba Lucia Parada Reyes (fl. 52, CP1).
Andrea Susana Pinzón Parada	Cuñada	Registro civil de nacimiento de Andrea Susana Pinzón Parada (fl. 59, CP1).
Fernando Pinzón Arévalo	Hermano	Registro civil de matrimonio entre Fernando Pinzón Arévalo y Alba Lucia Parada Reyes (fl. 53, CP1).
María Fernanda Mariño Parada	Sobrino	Registro civil de nacimiento de María Fernanda Mariño Parada (fl. 58, CP1).
Dany Javier Mariño Rincón	Cuñado	Registro civil de matrimonio entre Dany Javier Mariño Rincón y Nancy Yaneth Parada Reyes (fl. 56, CP1).
Daniela Mariño Parada	Sobrino	Registro civil de nacimiento de Daniela Mariño Parada (fl. 57, CP1).

#### 3.2. Legitimación en la causa por pasiva.

La **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional** se encuentra legitimada en la causa por pasiva, en atención a que lo que se discute en el presente asunto es la responsabilidad de la misma por los daños ocasionados a los demandantes como consecuencia de la detención de la señora Ledy del Carmen Parada Reyes el 17 de noviembre de 2013 en el Aeropuerto Internacional El Dorado de la ciudad de Bogotá D.C., así como la supuesta omisión en la actualización de las bases de datos de antecedentes judiciales, realizándose imputación jurídica y fácticamente fundadas.

Al respecto, esta Sala encuentra que en los términos del numeral 3.3. del artículo 3 del Decreto 4057 de 2011, se establece que el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional tiene la función de llevar “los registros delictivos y de identificación nacionales, y expedir los certificados judiciales, con base en el canje interno y en los informes o avisos que deben rendir oportunamente las autoridades judiciales de la República” (numeral 12 del artículo 2º del Decreto 643 de 2004).

Asimismo, se advierte que dicha función de registrar órdenes de captura y su cancelación genera obligaciones compartidas entre la **Nación – Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación**, por lo cual, también se tendrá por acreditada su legitimidad en este proceso.

Frente a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, igualmente, se observa que dicha entidad, de acuerdo con el Decreto-Ley 4062 de 2011, tiene funciones de policía judicial, necesarias para “el cumplimiento de su labor como autoridad de vigilancia y control migratorio, en especial en lo referente a la consulta e intercambio de información sobre antecedentes judiciales, búsqueda selectiva en bases de datos, captura y realización de los actos urgentes”.

Sin embargo, esta Sala no observa que Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se encuentren legitimadas en la causa material por activa, toda vez que no se les imputa acción u omisión en los presuntos daños ocasionados al demandante, por lo cual, **se declarará *ex officio* su falta de legitimidad en este proceso**<sup>2</sup>.

#### **4. Argumentación Jurídica.**

##### **4.1. El recurso de apelación y los límites a la competencia del juez de segunda instancia.**

La apelación es una de las garantías del debido proceso (Art. 29 CP) y una de las herramientas o instrumentos con las cuales cuentan las partes dentro del proceso para reclamar ante el superior funcional que se revoque, aclare o modifique la sentencia de primera instancia. Además, es la oportunidad procesal para que la parte presente los desacuerdos con la decisión judicial.

En este sentido, la apelación como recurso judicial, tiene condiciones o límites en cuanto a su alcance y garantía del derecho de contradicción. El superior funcional o *ad quem* debe respetar el ejercicio del derecho por parte del apelante único (Art. 328 C.G.P.), puesto que su competencia se restringe<sup>3</sup>, por una parte, **a lo planteado por el propio apelante** y, por la otra, a la no *reformatio in pejus* (Art. 31 CP), que le impide hacer más gravosa la situación de este<sup>4</sup>.

Así, pues, al “juez de segundo grado le está vedado, en principio y salvo las excepciones hechas por el legislador, revisar temas del fallo de primer grado que son aceptados por el recurrente (bien porque omite reargüirlos en la sustentación del recurso de apelación o bien porque expresamente los elimina de la discusión manifestando su asentimiento en relación con ellos), pues éstos quedan excluidos del debate y, por lo mismo, debe decirse que, frente a dichos aspectos, fenece por completo el litigio o la controversia, estableció que la competencia del juez de la segunda instancia está limitada a los motivos de inconformidad que exprese el recurrente en el escrito de apelación”<sup>5, 6</sup>.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 abril de 2018, C.P. Danilo Rojas Betancourth, Rad. 05001-23-31-000-2001-03068-01(46005).

<sup>3</sup> La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 28 de junio de 2000, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, precisó, que “concordante con el principio dispositivo, el postulado de la congruencia supone una labor comparativa indispensable entre el contenido de fondo de la relación jurídico procesal y lo resuelto por el juzgador en el respectivo fallo, con el fin de establecer una de las tres causas de ocurrencia de la anomalía en cuestión: La de ser la resolución impertinente por ocuparse con alcance dispositivo de extremos no comprendidos en la relación jurídico-procesal (extra petita); la de ser la resolución excesiva por proveer a más de lo que el demandante pide (ultra petita); y en fin, la de ser deficiente por dejar de proveer, positiva o negativamente, acerca de puntos integrantes de la demanda o sobre las excepciones que, además de aparecer probadas, hayan sido alegadas por el demandado cuando así lo exija la ley (citra petita)” (Sent. 022 del 16 de junio de 1999”).

<sup>4</sup> Ver Consejo de Estado Sección Cuarta de 18 de marzo de 2001, Rad. 13683, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y 25 de septiembre de 2006, Rad. 14968, M.P. María Inés Ortiz Barbosa.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2017, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 13001-23-31-000-2003-00154-01 (48440).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia fechada en julio 18 de 2002, Exp.

Lo anterior tiene implicaciones importantes cuando se trata de apelante único, quien pretenden la revocatoria de la sentencia de primera instancia, porque se vulnerarían los principios de la congruencia<sup>7</sup> y dispositivo<sup>8</sup> **sí se termina profiriendo una condena con fundamento en una *causa petendi* distinta a la que se adujo en la demanda** y que sirvió de fundamento a las pretensiones, "razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que "las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: *`tantum devolutum quantum appellatum'*".<sup>9,10</sup>

Frente a esta situación, lo primero que debemos señalar es que el principio de *iura novit curia* no sirve de fundamento al *a quo* para adoptar una decisión que termine afectando el derecho al debido proceso y defensa; y, segundo, cuando el problema es planteado en apelación, tampoco el *ad quem* puede acudir a dicho principio para avalar la decisión de primera instancia, sino que queda limitado al debate propuesto por el apelante único, de tal forma que si encuentra correctos los argumentos en el sentido de que se demandó con base en unos hechos o causas y se terminó condenando con base en otro, tendrá que pronunciarse de fondo abordando los argumentos que se proponen y darle los efectos que correspondan al debate jurídico planteado por el apelante, como sería revocar la sentencia cuando ella no se encuentre sustentada en la *causa petendi*, que sirvió de fundamento a la sentencia de primera instancia.

No sobra puntualizar que la *non reformatio in pejus*<sup>11</sup> –al igual que ocurre con la casi totalidad de las garantías y de los derechos que el ordenamiento jurídico consagra y tutela– no tiene alcance absoluto o ilimitado, comoquiera que su aplicación encuentra, al menos, dos importantes restricciones de carácter general: a) la imposibilidad de reformar el fallo de primer grado en perjuicio o en desmedro del apelante sólo tiene cabida cuando la impugnación vertical hubiere sido formulada por un solo interesado sobre un punto, decisión o interés concreto; b) en los casos de apelante único de fallos inhibitorios, en los cuales el juez debe proferir una decisión de mérito, aun cuando fuere desfavorable al apelante<sup>12</sup>.

#### **4.2. Responsabilidad Extracontractual del Estado.**

19.700 y sentencia fechada en agosto 10 de 2000, Exp. 12.648, C. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez, entre otras.

<sup>7</sup> El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 1 de abril de 2009, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Exp. 32800, en relación con la aplicabilidad del principio de congruencia, en lo que corresponde a la resolución del recurso de apelación, puntualizó: "De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional".

<sup>8</sup> El procesalista López Blanco, Hernán Fabio, en su libro *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General*, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, Pág. 106, definía el principio dispositivo como: "La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin". (...) "O como dice COUTURE, es el principio procesal que asigna a las partes y no a los órganos de la jurisdicción la iniciativa, el ejercicio y el poder de renunciar a los actos del proceso". Igualmente, precisaba, como función de dicho principio que, "(...) El campo de decisión del juez queda determinado especial y esencialmente por las pretensiones del demandante debido a que el juez no puede decidir sobre objeto diverso a lo en ellas contemplado".

<sup>9</sup> Sobre el principio de congruencia y *non reformatio in pejus* se puede consultar, desde la perspectiva principalística y derecho procesal, la sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>10</sup> Citado por el Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2011, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Rad. 25000-23-26-000-1995-01692-01 (20046).

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-583 del 13 de noviembre de 1997.

<sup>12</sup> Sobre el recurso de apelación, los principios de congruencias, dispositivo y *non reformatio in pejus*, se pueden consultar las sentencias del Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 23 de abril del 2009, Exp. 17160, del 20 de mayo de ese mismo año, Exp. 16.925 y del 13 de febrero de 2013, Exp. 25310.

Al tenor del artículo 90 constitucional, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

El Consejo de Estado<sup>13</sup> ha establecido que tal cláusula general de responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por su acción como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro.

#### **4.2.1. Los elementos de la responsabilidad del Estado en el marco de la falla del servicio.**

Conforme lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, el Estado es responsable patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables. En ese sentido, el Consejo de Estado ha sostenido, en múltiples pronunciamientos, que la declaración de responsabilidad patrimonial y administrativa será posible siempre que se acredite la concurrencia de los elementos constitutivos de la misma, así: i) el daño antijurídico, patrimonial o moral que el demandante no tenía estaba en el deber de soportar, ii) la acción o la omisión constitutiva de una falla del servicio imputable a la administración y iii) la relación o nexo de causalidad entre los dos elementos anteriores<sup>14</sup>.

El Consejo de Estado ha señalado sobre los elementos que deben acreditarse para que se configure la responsabilidad del Estado por el título de imputación falla en el servicio por omisión, que:

(...) la responsabilidad del Estado resulta comprometida siempre que logre establecerse en el proceso: i) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la que se habrían evitado los perjuicios, ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso, iii) la existencia de un daño antijurídico y iv) la relación de causalidad entre la omisión y el daño.<sup>15</sup>

De esta forma, la jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha mantenido un esquema de responsabilidad basado en los siguientes tres elementos:

**Daño.** El daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad, predicada de la no obligación de ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es "irrazonable," sin depender "de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración."

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C., Sentencia del 8 de junio de 2016, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E), Radicación número: 41001-23-31-000-2006-01040-01 (37411).

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A., Sentencia del 12 de mayo de 2016, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Radicación número: 68001-23-31-000-2005-02581-01 (40544) y Sentencia de 9 de septiembre de 2015, C.P. Hernán Andrade Rincón (E), Radicación número: 73001-23-31-000-2001-03279-02(34468).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Sentencia del 10 de febrero de 2016, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-02897-01 (38092).

El daño, para efectos de que sea indemnizable, exige que se acrediten los siguientes requisitos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo, ii) debe lesionar un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y iii) debe ser personal y cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente y, por ende, no puede limitarse a una mera conjetura; al respecto, la Sala ha considerado que:

“De allí que, sólo habrá daño antijurídico cuando se verifique una modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir no está en la obligación de soportar porque la normativa no le impone esa carga”.

**Acción u omisión de la entidad demandada.** La falla del servicio, como título para imputar responsabilidad al Estado, se configura por alguno de los siguientes supuestos: (i) retardo, (ii) irregularidad, (iii) ineficiencia, u (iv) omisión o ausencia.

En relación con lo anterior, el Consejo ha señalado que:

El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía<sup>16</sup>.

Así las cosas, en el marco del título de imputación de responsabilidad de falla del servicio, adicional al daño antijurídico se requiere que la entidad demandada haya actuado de manera tardía, irregular, ineficiente o que no haya actuado.

**Nexo de causalidad.** Finalmente, existe un tercer elemento sin el cual no se puede configurar la responsabilidad del Estado, como lo es el nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la acción u omisión de la administración.

El nexo causal debe ser definido como la relación necesaria y eficiente entre el daño antijurídico cierto y la acción u omisión de la administración. En el ámbito de la responsabilidad estatal la importancia de la imputación implica que la responsabilidad por daños antijurídicos se atribuye a la autoridad pública porque entre la acción u omisión y el daño existe una relación que, no necesariamente debe ser de naturaleza fáctica o científica, como causa a efecto, sino de naturaleza normativa. Por eso la diferencia entre *imputatio facti* y *imputatio juris*<sup>17</sup> ha sido estudiada por la doctrina y aceptada por la jurisprudencia como fundamento de la obligación de reparar el daño antijurídico, ya que es sólo en ese momento cuando el juez debe decidir el título de imputación que le permitiría otorgar la justicia debida.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia de 7 de abril de 2011, Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00518-01(20750)

<sup>17</sup> Reyes Alvarado, Yesid. Imputación objetiva. (1996), Bogotá, Temis, p., 114



Por ello, lo que se debe determinar en el nexo de causalidad es la relación causal o normativa<sup>6</sup>, para que le sea imputable a la entidad pública demandada, la "jurisprudencia ha sido pacífica al establecer que el nexo de causalidad debe ser probado en todos los casos por el actor, independientemente de si el régimen de responsabilidad aplicable está fundamentado en la culpa, en la falla, o en alguno de los regímenes de responsabilidad objetiva<sup>7</sup>". Este juicio de imputación es el que le permite al juez establecer el título o la razón jurídica para darle la justicia debida.

#### **4.3. Régimen probatorio en los casos de responsabilidad por falla en el servicio.**

Cuando se trata de daños antijurídicos originados en una falla en el servicio, para derivar la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por la acción u omisión de la Administración es indispensable demostrar, no sólo el daño antijurídico y el nexo causal, sino que además se requiere acreditar la falla en el servicio por parte de la entidad accionada<sup>18</sup>.

Así, ha asegurado el Consejo de Estado:

En el régimen mencionado deben probarse varios elementos, -la falencia de la Administración o por retardo, o por irregularidad, o por ineficiencia u omisión en el servicio/ -daño: particular, cierto, determinado y anormal a un bien jurídicamente tutelado por el derecho y -nexo de causalidad eficiente y determinante entre la anomalía administrativa y el daño<sup>19</sup>.

En este régimen conocido como de falla probada, corresponde al actor la carga probatoria de sus tres elementos para que pueda deducirse una obligación indemnizatoria a cargo de la administración. La ausencia de prueba de algunos de esos elementos conduce al fracaso de la pretensión resarcitoria<sup>20</sup>.

La Corte Constitucional ha sostenido que "la noción de carga de la prueba "onus probandi" es una herramienta procesal que permite a las partes aportar los elementos de prueba para acreditar los hechos que alega el demandante o las excepciones propuestas por el demandando. **Su aplicación trae como consecuencia que aquella parte que no aporte la prueba de lo que alega soporte las consecuencias.** Puede afirmarse que "la carga de la prueba es la obligación de "probar", de presentar la prueba o de suministrarla cuando no "el deber procesal de una parte, de probar la (existencia o) no existencia de un hecho afirmado, de lo contrario el solo incumplimiento de este deber tendría por consecuencia procesal que el juez del proceso debe considerar el hecho como falso o verdadero". <sup>21</sup> (Negrilla fuera de texto)

<sup>18</sup> Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de julio de 2006, expediente 15001; sentencia de 25 de septiembre de 2003, expediente 14068, sentencia del 13 de febrero de 2003, expediente 12.509; sentencia del 8 de noviembre de 2001, expediente 12.820; sentencia del 5 de diciembre de 2005, expediente 14.536; sentencia del 4 de septiembre de 2003, expediente 11.615; sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente 13.232 y 15.646 acumulados.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de septiembre de 2002. C.P. María Elena Giraldo Gómez, Rad: 18001-23-31-000-1994-03311-01 (11437-13311).

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, sentencia del 17 de abril de 1998, C.P. Ricardo Hoyos Duque, Rad: 76001-23-31-000-1998-10331-01.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-733 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Por su parte, el Consejo de Estado en Sala Plena<sup>22</sup>, ha sostenido que la carga es una especie menor del deber de la necesidad de observar cierta diligencia para la satisfacción de un interés individual escogido por el sujeto. En este sentido, la aludida carga faculta, a aquél en quien recae, para realizar una conducta cuyo despliegue puede traer como consecuencia obtener una ventaja o un resultado favorable, pero si no se lleva a cabo, deber asumir la responsabilidad de las consecuencias desventajosas, desfavorables o nocivas que se presenten por esa omisión. Concluyendo así que "(...) la noción de carga se traduce en que a pesar de que la igualdad de oportunidades que, en materia de pruebas, gobierna las relaciones entre las partes procesales, dicho punto de partida no obsta para que corra por cuenta de cada una de ellas la responsabilidad de allegar o procurar la aportación, al expediente, de la prueba de ciertos hechos, bien sea porque los invoca en su favor, bien en atención a que de ellos se deduce lo que pide o a lo que se opone, ora teniendo en cuenta que el hecho opuesto está exento de prueba —verbigracia, por venir presumido por la ley o por gozar de notoriedad o por tratarse de una proposición (afirmación o negación) indefinida."<sup>23</sup>

Bajo este panorama, es bien sabido que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo la justicia es rogada y no de oficio, y que le corresponde al actor, *prima facie*, la carga de la prueba para demostrar los supuestos de hecho de la norma que consagra los efectos jurídicos que considera protege o garantiza sus derechos (art. 167, Código General del Proceso). Sin embargo, lo anterior no estipula la pasividad del juez en el proceso sino que garantiza el principio de libertad probatorio, *probationes non sunt coartandae*, que le permite al juez ocupar el lugar de un verdadero tercero en el proceso, por ello, la intervención del juez en esta materia se encuentra señalada en la propia norma que le señala ciertos deberes, como es el de dirigir el proceso para evitar su paralización y procura mayor economía procesal, garantizar la igualdad entre las partes y utilizar los poderes para decretar las pruebas de oficio, para verificar los hechos alegados por las partes (art. 42 Código General del Proceso).

Sobre este último punto, la Corte Constitucional<sup>24</sup> ha sostenido que, "[d]e todas formas, aunque la facultad oficiosa del juez administrativo para decretar pruebas sirve como medio de búsqueda de la verdad real y esclarecimiento de los hechos, no se puede pretender que se haga uso de éste poder para suplir una exacerbada negligencia de los apoderados respecto de los medios probatorios."

En este orden de ideas, es claro que las partes tienen pleno conocimiento del comportamiento que deben seguir y las actuaciones que tienen que desplegar frente a la carga de la prueba, esto con el fin, de que puedan acreditar los hechos que alegan para efectos de tener una decisión favorable respecto a sus peticiones, pues de lo contrario, debe asumir las consecuencias negativas que se presenten por no allegar las pruebas que soporten sus afirmaciones.

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de diciembre 11 de 2007. Radicado 110010315000200601308 00.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T-599 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

## **V. CASO CONCRETO.**

### **1. Medios de prueba relevantes.**

Los siguientes son los elementos probatorios que fueron recaudados en el presente proceso, cuya valoración resulta relevante para resolver el problema jurídico planteado en esta instancia:

- 1.1.** Copia auténtica del pasaporte No. AN405047 de la señora Ledy del Carmen Parada Reyes (fl. 60, CP1).
- 1.2.** Copia simple de los oficios No. 13266, 13267 y 13268 del 6 de diciembre de 2013, suscritos por la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta y dirigidos a la Fiscalía Seccional Cúcuta –SIAN–, Director Seccional Cuerpo Técnico de Investigaciones C.T.I. y SIJIN, respectivamente mediante los cuales se reitera el oficio No. 0432 del 01 de febrero de 2008, por el cual se solicita se desanote del registro de antecedentes a Ledy del Carmen Parada Reyes (fls. 60–68, CP1)
- 1.3.** Copia simple del oficio No. 13323 de fecha 9 de diciembre de 2013, suscrito por la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta y dirigido a Reinaldo Vilvalba Vargas, mediante el cual informa que se reiteraron los oficios No. 0431, 0432, 0433 del 01 de febrero de 2008 que se habían dirigido a la SIJIN, Fiscalía –SIAN–, C.T.I., respectivamente (fl. 60, CP1).
- 1.4.** Copia de los oficios No. 0431, 0432, 0433, 0434, 0435, 0436 y 0437 del 01 de febrero de 2008, suscritos por la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante los cuales se informa de la absolución de Ledy del Carmen Parada Reyes (fls. 331–401, CP1).
- 1.5.** Copia simple de la sentencia de fecha 5 de diciembre de 2007, mediante la cual la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, confirmó la providencia de absolución de la señora Parada Reyes (fls. 70–99, CP1).
- 1.6.** Copia simple del oficio No. 438 del 1 de febrero de 2008, expedida por la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante el cual se certifica la absolución de la demandante en el proceso penal 54001220400020040000102 y se solicita la desanotación en el sistema de Registro de Antecedentes e Inhabilidades a la Dra. Parada Reyes (fls. 100–101, CP1).
- 1.7.** Oficio No. 2015-091876/ARIAC-GRESO-1.10 del 24 de octubre de 2015 y suscrito por la oficina de Analista Criminal de la Policía Nacional Dirección de Investigación Criminal e Interpol, mediante el cual dan respuesta al derecho de petición radicado el 27 de octubre de 2015, indicando que Ledy del Carmen Parada Reyes no tiene asuntos pendientes con la justicia (fl. 102, CP1).
- 1.8.** Oficio DS-15-21-1-SSAVU-UAAJ-475 de fecha 28 de Octubre de 2015 y suscrito por la oficina Unidad de Antecedentes y Anotaciones Judiciales de la Fiscalía General de La Nación, mediante el cual dan respuesta al derecho de petición radicado el 20 de octubre de 2015, indicando que Ledy del Carmen Parada Reyes no tiene asuntos

pendientes con la justicia (fls. 103–104, CP1).

- 1.9.** Oficio DS-15-26-1-SINV-9713 de fecha 9 de noviembre de 2015 y suscrito por la Jefe Sección Investigaciones C.T.I. (A) de la Fiscalía General de La Nación, mediante el cual dan respuesta al derecho de petición radicado el 20 de octubre de 2015 indicando que Ledy del Carmen Parada Reyes no tiene asuntos pendientes con la justicia (fl. 105, CP1).
- 1.10.** Oficio No. 11.905 de fecha 10 de noviembre de 2015 y suscrito por la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, mediante el cual dan respuesta al derecho de petición radicado el día 20 de octubre de 2015, precisando que no se cuenta con el radicado de múltiples oficios relacionados al proceso adelantado contra Ledy del Carmen Parada Reyes (fls. 106–107, CP1).
- 1.11.** Respuesta del 21 de julio de 2017 de Migración Colombia, mediante la cual indica los movimientos migratorios de Ledy del Carmen Parada Reyes, resaltando que el 17 de noviembre de 2013 ingresó a Colombia proveniente de París (fl. 238, CP1).
- 1.12.** Libro minuta de supervisores de migración, caja 24550, página 185, en el cual se indica que Ledy del Carmen Parada Reyes a las 16:23 horas del 17 de noviembre de 2013 registra orden de captura, dejándose a disposición de la Policía Nacional (fls. 239–241/323, CP1).
- 1.13.** Oficio No. 183146 del 16 de septiembre de 2016, emitido por la Policía Nacional, mediante el cual se informa (fl. 325, CP1):

(...) me permito informar que la señora LEIDY DEL CARMEN PARADA REYES identificada con cedula de ciudadanía No. 60278466, arribó al aeropuerto de Bogotá EL DORADO, el día **17 de noviembre de 2013**, procedente del país de Francia, quien fue retenida por inmigración Colombia y entregada al señor Patrullero GALINDO MELO JOHNATHAN DAVID adscrito a la estación 21 de Policía Aeropuerto, quien es el encargado de verificar la situación judicial de esta persona, dirigiéndola a la oficina de antecedentes de la Seccional de Investigación Criminal de Bogotá, donde son atendidos por el señor Patrullero JAYNNSON ROMERO SAYAGO informando tanto al policial como a la señora retenida, de que presenta orden de captura vigente en el modulo de la Policía **y cancelada por el antiguo modulo del DAS, por tal motivo se debe dar libertad a la señora antes en mención** (negritas por fuera del original).

- 1.14.** Solicitud interna del 17 de noviembre de 2013, 17:30 horas, de la Policía Nacional, mediante la cual, la Estación de Policía del Aeropuerto, requiere reporte escrito de los antecedentes de Ledy del Carmen Parada Reyes; como observación se anota que se deja en libertad a la señora Ledy del Carmen Parada Reyes a las 18:41 horas, luego de verificarse por parte de la SIJIN que su orden de captura ha sido cancelada (fl. 326, CP1).
- 1.15.** Libro de Población del Comando Especial Aeropuerto El Dorado, en el cual se anota que se deja en libertad a la señora Ledy del Carmen Parada Reyes, luego de verificarse por parte de la SIJIN que su orden de captura ha sido cancelada (fls. 327–329, CP1).

**1.16.** Testimonio de Reinaldo Villalba Vargas, rendido en audiencia de pruebas del 14 de mayo de 2019, en la cual manifestó ser abogado defensor de la señora Ledy del Carmen Parada Reyes en el proceso penal en el cual fue absuelta, relatando los hechos que le constaban al respecto; asimismo, indicó las irregularidades que se presentaron el 17 de noviembre de 2013 referentes a la falta de cancelación de la orden de captura en contra de la actora, datos que conoció a través de una llamada telefónica (fl. 445 [CD], CP1).

## **2. Análisis probatorio.**

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta que el debate en segunda instancia gira en torno a determinar si se acreditó o no la falla en el servicio que se le atribuye a las demandadas, procede la Sala a valorar los elementos materiales probatorios que obran en el proceso, con el fin de determinar si a partir de los mismos es posible advertir la responsabilidad del Estado.

Al respecto, la Sala recuerda que la declaración de responsabilidad patrimonial y administrativa será posible siempre que se acredite la concurrencia de los elementos constitutivos de la misma, así: **i)** el **daño antijurídico**, patrimonial o moral, que el demandante no tenía que soportar, **ii)** la acción o la omisión constitutiva de una **falla en el servicio** imputable a la Administración y **iii)** la relación o **nexo de causalidad** entre los dos elementos anteriores.

### **2.1. Daño antijurídico.**

En atención a las razones expresadas por la demandante con el recurso de apelación, esta Sala, en primer lugar, advierte que no se sustentó ni fundamentó un error de hecho atribuible a la sentencia de primera instancia, sino que los cargos de impugnación sólo se sustentan, al igual que la demanda, en el supuesto daño antijurídico causado a la señora Ledy del Carmen Parada Reyes el 17 de noviembre de 2013.

En este sentido, el recurso no demostró un error fáctico atribuible a la sentencia apelada, por lo tanto, esta Sala tendrá por probados los mismos hechos que sirvieron de fundamento al sentenciador de primera instancia, reseñados en el acápite de antecedentes.

En efecto, está plenamente demostrado que la señora Ledy del Carmen Parada Reyes el 17 de noviembre de 2013 ingresó a Colombia, a través del Aeropuerto Internacional El Dorado, proveniente de París, Francia (1.11), cuando a las 16:23 horas fue retenida por agentes de Migración Colombia, para verificar si registraba orden de captura, dejándola a disposición de la Policía Nacional (1.12). Igualmente, está plenamente demostrado, que la Policía Nacional adelantó la verificación correspondiente de antecedentes judiciales, evidenciando que la orden de captura, inicialmente identificada, había sido cancelada, por lo cual, a las 18:41 horas la ahora demandante fue dejada en libertad (1.13, 1.14, 1.15).

Lo anterior significa que **(i)** la señora Ledy del Carmen Parada Reyes fue detenida el 17 de noviembre de 2013 de forma transitoria por un periodo de 2 horas y 18 minutos y **(ii) que** para tal fecha la orden de captura ya aparecía cancelada en las bases de datos utilizadas por la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional.

En este sentido, a la Sala le corresponde determinar la existencia del **daño antijurídico**, pues “un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado”<sup>25</sup>. Al respecto, valga precisar que para que un daño sea indemnizable, deben acreditarse los siguientes presupuestos: i) que es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo; ii) que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y iii) que es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura<sup>26</sup>.

Sobre el primer aspecto, se evidencia que el derecho a la libertad personal y de locomoción sólo se encuentra limitado por medidas de detención transitoria o de privación de la libertad por orden judicial. Sobre las primeras, debe indicarse que su finalidad tiene justificación constitucional, toda vez que se busca proteger el orden público, por lo tanto, se ha admitido que una autoridad de policía limite la locomoción de un individuo por un pequeño periodo de tiempo, siempre que representen un riesgo para sí mismos o terceros<sup>27</sup>.

En este sentido, esta restricción a la libertad debe satisfacer los principios de necesidad y legalidad. Sobre el particular se evidencia que el artículo 299 de la Ley 906 de 2004 impone a los organismos de policía judicial realizar la aprehensión física de las personas con órdenes judiciales de captura registradas en el sistema de información.

Lo anterior, implica que las actividades desplegadas por los demandados el 17 de noviembre de 2013 tenía como fundamento una obligación legal, para la cual, se hacía necesario la detención transitoria de la ahora demandante, pues se requería de la verificación de la vigencia de la orden judicial de aprehensión, para así determinar si se debía poner a disposición de la autoridad competente o por el contrario permitir su libre locomoción en el territorio nacional.

En otras palabras, los hechos acaecidos entre las 16:23 y las 18:41 horas no resultaban desajustados al ordenamiento jurídico, pues se efectuaron en cumplimiento de un deber legal de Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia y la Policía Nacional, no evidenciándose que la medida fuera innecesaria, desproporcional o arbitraria<sup>28</sup>, por lo tanto, los hechos alegados no constituyen un daño antijurídico.

De forma paralela, debe resaltarse que los hechos, cuya reparación se pretende, no constituyen una afectación auténtica al derecho de libertad personal al cual hace referencia el artículo 28 de la Constitución, pues su exigüidad no tiene la capacidad de afectar de modo severo las relaciones del individuo con su entorno o sus demás derechos.

Ciertamente, el Estado Social de Derecho impone a toda persona como deber la colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, con miras al logro de la paz social, como lo dispone el artículo 95 constitucional, por lo que resulta exigible suministrar

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. CP: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 16 de julio de 2015. Exp. No. 28.389. Ver también: i) radicado No. 38.824 del 10 de noviembre de 2017, ii) radicado No. 50.451 del 10 de noviembre de 2017 y iii) radicado No. 42.121 del 23 de octubre de 2017.

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. MP: Marta Nubia Velásquez Rico. Sentencia del 8 de mayo de 2019. Radicado No. 47.390.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-720 de 2007.

<sup>28</sup> Al respecto, Antonio Vicente Arenas en: Comentarios al Código Penal Colombiano. Tomo II. Bogotá, 1991: Editorial Temis, señalaba que “la detención es legal por todos sus aspectos, menos por el de su duración, pues lo abusivo y arbitrario no es la detención misma sino la indebida prolongación de esa medida, inicialmente legítima” (p. 289). Citado en: González-Monguí, Pablo Elías. Delitos contra la libertad individual y otras garantías. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia, 2017.

la información relativa a su identidad y antecedentes, así como soportar la verificación de la misma por las autoridades encargadas de cumplir la ley.

De esta forma, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 35 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, por los argumentos que anteceden.

### **3. Costas Procesales.**

Como quiera que la parte demandante fue vencida, el artículo 188 del CPACA<sup>29</sup> establece que: "la sentencia dispondrá sobre las condenas en costas", es decir, no existe la orden o deber de condenar objetivamente a la parte vencida, pues lo dice es que el juez "dispondrá", que significa: "mandar lo que se debe hacer"<sup>30</sup>. Obsérvese que esta disposición es distinta a los señalado en el numeral 1º del artículo 365 del C.G.P., la cual sí establece que el juez "condenará en costas a la parte vencida en el proceso". Luego, mientras el primer concepto es una simple indicación o criterio orientador para la decisión, el segundo es una orden o deber.

En segundo lugar, conforme la parte final del artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución se rige por el Código General del Proceso (CGP), es decir, por el numeral 8º de artículo 365 del CGP, por lo tanto, "solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación". Es decir, para que opere la condena en costas de la parte vencida deberá al momento de la sentencia haberse "causado" y "probado". Y para estos efectos, el Consejo de Estado<sup>31</sup>, ha hecho la siguiente interpretación:

Sobre el particular la Corte Constitucional en sentencia C-157 del 21 de marzo de 2013, señaló lo siguiente:

La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra". (Subraya la Sala)

En el caso concreto, no existe prueba que justifique la condena en costas, razón suficiente para revocar la decisión del a quo en este aspecto (numeral segundo de la parte resolutive). En su lugar, se dispone no condenar en costas al demandante.

---

<sup>29</sup> "CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"

<sup>30</sup> Ver [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, Radicación: 73001233300020130000501 (20801), Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia

Por último, haciendo una interpretación conforme a la constitución del artículo 188 del CPACA, en el sentido de que la jurisdicción contenciosa administrativa tiene como objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política (Art. 103 C.P.A.C.A.), como la justicia y el acceso a la administración de justicia (Art. 2 y 230 C.P.), pedirle al demandante que sólo acuda al juez si tiene la plena certeza de ganar el proceso o a la parte demandada que se allane a la demanda es atentar contra el derecho fundamental al juez natural para que le defina, de manera definitiva, sus derechos. Si no fuera de esta manera, ¿qué sentido tendría que todo ciudadano tenga derecho a participar en los asuntos que le afectan si ni siquiera puede de manera espontánea acudir a su juez natural? (Art. 2 y 95 C.P.).

En conclusión, para hacer compatible el CGP con el CPACA, conforme al artículo 306, debemos interpretar el artículo 188, no como el deber objetivo de condenar a la parte vencida en el proceso contencioso administrativo, sino como el derecho a acudir al juez natural sin la amenaza de ser condenado en costas si pierde el proceso.

En consecuencia, en lo que respecta a la condena en costas, esta Subsección se abstiene de imponerla en segunda instancia, procediendo a solicitud del apelante a revocar la condena en costas impuesta por el *a quo* en la sentencia del 28 de febrero de 2020, por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto, la Subsección "C" del de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** el NUMERAL SEGUNDO de la sentencia del 28 de febrero de 2020, con relación a la condena en costas y agencias en derecho impuestas por el Juzgado 35 Administrativo de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la falta de legitimidad en la causa por pasiva de NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, conforme a lo indicado en esta sentencia.

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia proferida el 28 de febrero de 2020 por el Juzgado 35 Administrativo de Bogotá D.C., de acuerdo con las razones expuestas.

**CUARTO: NO CONDENAR** en costas.

**QUINTO: RECONOCER** personería jurídica a la abogada Tanni Jheraldine Sanabria Rincón, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.018.442.057 de Bogotá D.C., portadora de la tarjeta profesional número 338.754 del Consejo Superior de la Judicatura, según poder otorgado por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, para que represente los intereses de la entidad.

**SEXTO:** Ejecutoriada la presente providencia y cumplido lo anterior, por Secretaría devolver



el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Magistrado

**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Magistrada

**FERNANDO IREGUI CAMELO**

Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y su posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.