



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 08001-23-31-000-2004-02347-01(41995)

Actor: ALBERTO RAFAEL MORA BERDEJO

Demandado: NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

COMPETENCIA DEL SUPERIOR-Se decide sin limitaciones por apelación de ambas partes. ERROR JURISDICCIONAL-Actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y violatoria del debido proceso. ERROR JURISDICCIONAL-El juez de daños no es una instancia adicional. ERROR JURISDICCIONAL-Se deben interponer los recursos y la providencia debe estar en firme. RECURSOS JUDICIALES-Carga de interponerlos se refiere a los recursos ordinarios en error judicial.

La Sala, de conformidad con el inciso 3º del artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, decide el recurso de apelación interpuesto por las partes y el Ministerio Público contra la sentencia del 10 de marzo de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió parcialmente a las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

La Fiscalía Quinta Delegada Unidad Dos Especializada en delitos contra el Patrimonio Económico acusó a Alberto Rafael Mora Berdejo de los delitos de fraude procesal y estafa y ordenó la cancelación de la escritura pública por medio de la cual adquirió unos inmuebles. Alega error jurisdiccional.

ANTECEDENTES

El 7 de julio de 2004, Alberto Rafael Mora Berdejo, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de Interior y de Justicia, Fiscalía General de la Nación para que se le declarara



patrimonialmente responsable del alegado error jurisdiccional de la Fiscalía Quinta Delegada Unidad Dos Especializada en delitos contra el Patrimonio Económico en la resolución de acusación. Solicitó \$28.000.000 por perjuicios morales, \$700.000.000 por lucro cesante y \$8.000.000 por daño emergente. En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirmó que la Fiscalía le dictó resolución de acusación y ordenó la cancelación de las escrituras públicas nº. 1470 y 1471 de compraventas de unos inmuebles de su propiedad, un juez penal lo absolvió, un tribunal confirmó la decisión y la Corte Suprema de Justicia inadmitió la demanda de casación, pero los bienes inmuebles del demandante ya estaban en cabeza de terceras personas. Adujo que la Fiscalía violó el principio de buena fe y la presunción de inocencia.

El 6 de diciembre de 2004 se admitió la demanda frente a la Nación-Fiscalía General de la Nación y se ordenó su notificación. No se admitió la demanda respecto de la Nación-Ministerio de Interior y de Justicia. En el escrito de **contestación de la demanda**, la Nación-Fiscalía General de la Nación, al oponerse a las pretensiones, señaló que su actuación se ajustó a la ley. El 12 de octubre de 2010 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. La Nación-Fiscalía General de la Nación reiteró lo expuesto. El demandante alegó que la Fiscalía excedió sus facultades legales al ordenar la cancelación de las escrituras públicas. El Ministerio Público guardó silencio.

El 10 de marzo de 2011, el Tribunal Administrativo del Atlántico en la **sentencia** accedió parcialmente a las pretensiones, porque se configuró un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en la modalidad de daño especial. Las partes y el Ministerio Público interpusieron **recursos de apelación**, que fueron concedidos el 28 de julio de 2011 y admitidos el 29 de septiembre siguiente. La Nación-Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría esgrimieron que la medida no fue injusta o desproporcionada, porque se fundamentó en indicios. El demandante argumentó que el fallo era incongruente porque en la demanda no se solicitó la restitución del dinero pagado por el demandante, sino el pago de bienes de igual categoría a los inmuebles perdidos por la actuación de la demandada. El 20 de octubre de 2011 se corrió traslado para **alegar de**



conclusión en segunda instancia. La Nación-Fiscalía General de la Nación reiteró lo expuesto. El Ministerio Público conceptuó que debía condenarse a la entidad por daño especial, pero que no procedía la condena del pago de los honorarios de la defensa en el proceso penal, porque no existía certeza del daño. La demandante guardó silencio.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006. El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 270 de 1996¹.

Acción procedente

2. La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo², en este caso por hechos imputables a la administración de justicia (art. 90 C.N. y art. 86 C.C.A.).

Demanda en tiempo

¹ El Consejero Ponente de esta decisión, aunque no lo comparte, sigue el criterio jurisprudencial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo contenido en el auto del 9 de septiembre de 2008, Rad 34.985 [fundamento jurídico 3], con arreglo al cual conforme al artículo 73 de la Ley 270 de 1996 esta Corporación conoce siempre en segunda instancia de estos procesos, sin consideración a la cuantía de las pretensiones. Los motivos de la disidencia están contenidos en la aclaración de voto a la sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad. 36.146 [fundamento jurídico 1]. Estas providencias se pueden consultar en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 263-694, respectivamente.

² Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744,746 y 747.



3. El término para formular pretensiones, en reparación directa, de conformidad con el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo es de 2 años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente de inmueble por trabajo público o por cualquier otra causa.

En los eventos de error jurisdiccional, el cómputo de la caducidad inicia a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia acusada de contener el error jurisdiccional, pues solo a partir de ese momento la víctima tiene conocimiento de la antijuricidad del daño. La demanda se interpuso en tiempo -7 de julio de 2004- porque el demandante tuvo conocimiento de la antijuricidad del daño reclamado desde el 14 de marzo de 2003, cuando se notificó la providencia que inadmitió la demanda de casación [hecho probado 6.12].

Legitimación en la causa

4. Alberto Rafael Mora Berdejo es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, pues en el proceso penal que se adelantó en su contra, la Fiscalía ordenó la cancelación de la escritura pública n°. 1471 de compraventa de varios inmuebles [hecho probado 6.1 y 6.3]. La Nación-Fiscalía General de la Nación está legitimada en la causa por pasiva, pues fue la entidad que profirió la providencia en la que se afirma se configuró error jurisdiccional.

II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configuró error jurisdiccional en la providencia objeto de demanda de reparación directa.

III. Análisis de la Sala

5. Como la sentencia fue recurrida por ambas partes y el Ministerio Público, la Sala resolverá sin limitaciones, en los términos del artículo 357 del CPC.

Hechos probados



6. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

6.1 El 5 de diciembre de 1991, Silvia Rosa Casalins de Mora vendió a Alberto Rafael Mora Berdejo los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias n°. 040-0185939, 040-0091711, 040-0173062, 040-0121071 y 241 por el valor de \$11.300.000, según da cuenta copia auténtica de la escritura pública n°. 1471 (f. 21-26 c. 1).

6.2 Domingo Mora Casalins, Rosalba Mora de Rocha y Rita Dorina Mora de Berdejo denunciaron penalmente a Alberto Rafael Mora Berdejo por el delito de estafa, según da cuenta copia auténtica de la denuncia penal (f. 18-20 c. 1).

6.3 El 7 de diciembre de 1993, la Fiscalía Quinta Delegada Unidad Dos Especializada en delitos contra el Patrimonio Económico profirió resolución de acusación contra Alberto Rafael Mora Berdejo por los delitos de fraude procesal y estafa y ordenó la cancelación de las escrituras públicas n°. 1470 y 1471 del 5 de diciembre de 1991 de la Notaría Única de Santo Tomás y el registro de las mismas, según da cuenta copia auténtica de la providencia (f. 250-268 c. 2).

6.4 El 30 de diciembre de 1993, Alberto Rafael Mora Berdejo interpuso recurso de apelación contra la resolución de acusación de 7 de diciembre de 1993, según da cuenta copia auténtica del memorial respectivo (f. 283-288 c. 2).

6.5 La Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior de Barranquilla confirmó la resolución de acusación contra Alberto Rafael Mora Berdejo, según da cuenta copia auténtica del informe secretarial (f. 292, c. 2).

6.6 El 17 de enero de 1996, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla canceló la anotación de la escritura pública n°. 1471 en los folios de matrícula n°. 040-185939, 040-173062, 040-188872, 040-91711 y 040-204147, según dan cuenta los certificados de libertad y tradición (f. 359-360, 363-364, 367-368, 495-496 y 497-499 c. 2).

6.7 El 30 de julio de 1996, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos registró la escritura pública n°. 1002 de compraventa del inmueble identificado con folio de



matrícula n°. 040-173062 a Rafael Manuel Escobar Charris y Herlinda Mercedes Lugo Caro, según da cuenta el certificado de libertad y tradición (f. 363-364 c. 2).

6.8 El 14 de octubre de 1997, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla registró la sentencia aprobatoria de la sucesión de los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias n°. 040-185939, 040-188872 y 040-91711 de Silvia Rosa Casalins de Mora a Domingo, Ernerldo de Jesús, Francisco Genaro, Rita Dorina, Rosalba María, María del Rosario y Teresita de Jesús Mora Casalins, según da cuenta el certificado de libertad y tradición (f. 359-360, 367-368 y 495-496 c. 2). En esa misma fecha, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla registró la sentencia aprobatoria de la sucesión del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria n°. 040-204147 a Myriam Cecilia Casalins y Rita Julia Rocha, según da cuenta el certificado de libertad y tradición (f. 497-499 c. 2).

6.9 El 23 de junio de 2000, el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla absolvió a Alberto Rafael Mora Berdejo de los delitos de estafa y fraude procesal y dejó sin efecto la anulación del registro de las escrituras públicas n°. 1470 y 1471, según da cuenta la providencia (f. 768-781 c. 3).

6.10 El 19 de enero de 2001, el Tribunal Superior de Barranquilla confirmó la sentencia del 23 de junio de 2000 del Juzgado Quinto Penal del Circuito de Barranquilla, según da cuenta copia auténtica de la providencia (f. 828-835 c. 3).

6.11 El 28 de febrero de 2001, la parte civil presentó demanda de casación contra la sentencia del 19 de enero de 2001 del Tribunal Superior de Barranquilla, según da cuenta copia auténtica de la demanda (f. 843-860 c. 3).

6.12 El 11 de marzo de 2003, la Corte Suprema de Justicia inadmitió la demanda de casación y declaró desierto el recurso extraordinario, según da cuenta copia auténtica de la providencia (f. 876-890, c. 3). El 14 de marzo siguiente, la Corte Suprema de Justicia le comunicó su decisión a Alberto Rafael Mora Berdejo, según da cuenta copia auténtica del oficio respectivo (f. 894 c. 3).

El error jurisdiccional en la Ley 270 de 1996



7. El error jurisdiccional como escenario de responsabilidad está previsto en la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, que en el artículo 65 establece que quien haya sido víctima de un error de esta naturaleza podrá demandar al Estado reparación de perjuicios. El artículo 66 de esa norma definió el error jurisdiccional como aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, que se materializa a través de una providencia contraria a la ley. La Corte Constitucional condicionó su constitucionalidad a que dicho error se materialice en una providencia judicial y a que encuadre dentro de los mismos presupuestos que la jurisprudencia ha definido como una “vía de hecho”³.

De acuerdo con dicha disposición, tal como quedó después de su condicionamiento de constitucionalidad, el estudio de responsabilidad debe realizarse desde una perspectiva funcional, que reconoce la autonomía del juez. Por ello, el error jurisdiccional no corresponde a una simple equivocación o desacierto derivado de la libre interpretación jurídica, sino que debe enmarcarse en “una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso”. Por su parte, el artículo 67 de la misma ley dispone que para la procedencia de la reparación derivada del error jurisdiccional, es preciso que: (i) el afectado hubiere interpuesto los recursos de ley y (ii) que la providencia contentiva de error esté en firme. Los “recursos de ley” deben entenderse como los recursos ordinarios de impugnación de providencias, que pueden interponerse sin sujeción a las rígidas causales que operan para los extraordinarios y que no requieren de la presentación de una demanda adicional⁴.

8. En el proceso se acreditó que el Fiscal Quinto Delegado Unidad Dos Especializado en Delitos contra el Patrimonio Público profirió resolución de acusación contra Alberto Rafael Mora Berdejo por los delitos de fraude procesal y estafa, al estimar que engañó a su abuela para que le transfiriera varios bienes [hecho probado 6.3]:

³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996 [fundamento jurídico vi].

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Rad. 13.164 [fundamento jurídico 3].



8
Expediente nº. 41.995
Demandante: Alberto Rafael Mora Berdejo
Niega pretensiones

El sindicado Alberto Rafael Mora Berdejo mediante engaño logró que su abuela, señora Silvia Rosa Casalins le firmara la susodicha escritura 1471 de diciembre 5 de 1991, en la que consta que le había transferido en venta varios bienes de su propiedad, contando para ello con la colaboración del empleado de la Notaría Única de Santo Tomás, señor Sergio Futo Pertuz y con la del titular de dicho Despacho, sindicado Tomás Manuel Carrillo de Ávila [...]

En síntesis, existe en el proceso que se califica un testimonio creíble referente a la responsabilidad penal de los sindicados, como lo es el de María del Rosario Mora Casalins, no solo porque se encuentra respaldado por las otras diligencias, entre éstas la de la señora Silvia Rosa Casalins, a la que igualmente el Despacho le da fe, crédito, sino por su presencia en el lugar de los hechos y la percepción que tuvo del desarrollo de éstos; una prueba documental -la escritura 1471 de diciembre 5/91- en igual sentido, y un indicio grave que apunta a Mora Berdejo, cuyo hecho indicador se describió en el párrafo tercero de la página 15 de esta resolución, que desdice la opinión de sus defensores en tal aspecto, por lo que el Despacho no accederá a sus pretensiones. En lo que concierne a la forma de culpabilidad con la que actuaron los sindicados Mora Berdejo y Carrillo de Ávila, no existe incertidumbre alguna que fue dolosa, no solo porque la naturaleza de los delitos que se les imputa así lo exige, sino porque las probanzas incorporadas al proceso lo ponen de manifiesto (f. 260-261 y 265-266).

El Fiscal Quinto Delegado Unidad Dos Especializado en Delitos contra el Patrimonio Público, en la resolución de acusación contra Alberto Rafael Mora Berdejo, ordenó la cancelación de las escrituras públicas nº. 1470 y 1471 del 5 de diciembre de 1991 de la Notaría Única de Santo Tomás y de su registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla [hecho probado 6.3]:

El sindicado Mora Berdejo indujo en error a un empleado oficial, al registrador de instrumentos públicos y privados, al presentarle para la inscripción la escritura 1471 de diciembre 5/91, a sabiendas que el acto contenido en ésta era ilegal y obteniendo un acto administrativo contrario a la ley, es decir, que se registrara dicho acto [...]

Al concretizarse la tipicidad de los hechos denunciados e investigados, se hace imperativo dar aplicación a lo establecido en el artículo 61 del Código de Procedimiento Penal, que trata de la cancelación de registros obtenidos fraudulentamente.

[...] Decisión que se tomará con relación a los títulos relacionados en los autos, Escrituras Públicas nºs. 1470 y 1471 de diciembre 5 de 1991 de la Notaría Única de Santo Tomás (Atlántico) (f. 262-263 c. 2).

De la lectura de las providencias se aprecia que la aplicación de la norma invocada que el actor afirma fue indebida, fue producto de la forma en que, de acuerdo con la sana crítica, valoró las pruebas para adoptar la decisión. Los argumentos del demandante muestran un desacuerdo con la valoración probatoria que hizo la Fiscalía Quinta Delegado Unidad Dos Especializado en Delitos contra el Patrimonio Público y con la aplicación de las normas sobre la



materia, como consecuencia de esa valoración, pues insiste en que no se reunían los presupuestos para proferir resolución de acusación y ordenar la cancelación de la escritura pública sin haber concluido el proceso penal. La discusión propuesta por el demandante gira en torno a un asunto que no corresponde al juez de la responsabilidad civil del Estado cuando se analizan los daños producidos por error jurisdiccional, pues lo que se pretende es que se juzgue la decisión adoptada, en cuanto a la valoración de las pruebas y la aplicación de las normas.

9. El título de imputación de error judicial no constituye una instancia adicional que permita la impugnación de las providencias, ni mucho menos se configura por el hecho de que la parte esté en desacuerdo con las consideraciones contenidas en la decisión judicial. Como no se está en presencia de un error jurisdiccional, pues no se aprecia en la decisión judicial una actuación caprichosa o subjetiva del fallador y lo que el demandante pretende es que se revisen los fundamentos jurídicos de las providencias y su valoración probatoria, no se configuró un daño antijurídico. Por ello, la decisión de primera instancia será revocada.

10. Finalmente, de conformidad con el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

REVÓCASE la sentencia del 10 de marzo de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO. NIÉGANSE las pretensiones.

SEGUNDO. Sin condena en costas.



10
Expediente nº. 41.995
Demandante: Alberto Rafael Mora Berdejo
Niega pretensiones

TERCERO. En firme esta providencia, por Secretaría, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de la Sala
Aclaración de voto



GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE



NICOLÁS YEPES CORRALES

AMR/OAO