CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-26-000-2005-02453-01(34554)

Actor: SERVANDO PARDO REYES Y OTROS

Demandado: NACIÓN-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA

Temas: PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD – Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por prescripción de la acción penal / LUCRO CESANTE – Régimen salarial de Concejales en vigencia de la Constitución Política de 1886 y 1991.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 27 de junio de 2007, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda[1].

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Los señores Servando Pardo Reyes, Mariela Rodríguez de Pardo, Johnny Servando Pardo Rodríguez y Freddy Hernney Pardo Rodríguez, por conducto de apoderado

[1]Folios 110-137, cuaderno Consejo de Estado.

judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa enderezada en contra de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación - solicitaron que se les declarara patrimonialmente responsables por los perjuicios derivados de la vinculación del primero de los mencionados a un proceso penal que, según el libelo, se prolongó entre el 5 de marzo de 1992 y el 30 de enero de 2004 y que terminó por la prescripción de la acción penal.

Consecuencialmente solicitaron que se condenara a las entidades demandadas a pagar indemnización de perjuicios materiales lo siguiente:

a) Por lucro cesante: $ 500’000.000 para el señor Servando Pardo Reyes representados en los honorarios que, en su condición de Edil de Bogotá y por el ejercicio de su profesión de ingeniero, dejó de percibir como consecuencia de su vinculación al proceso penal objeto de discusión.

b) Por daño emergente:

i) Se pidió para el señor Servando Pardo Reyes el reconocimiento de los honorarios que pagó a un profesional del derecho para que lo asistiera en el proceso penal al cual estuvo vinculado.

ii) También se pidió para el señor Servando Pardo Reyes el valor de los créditos que, ante la falta de ingresos producto de la referida investigación penal, solicitó al sistema financiero para la manutención de su familia.

Por concepto de indemnización de perjuicios morales se pidió para cada uno de los demandantes el reconocimiento de 200 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Como fundamento fáctico de las pretensiones se narró en la demanda que, en su condición de edil del Concejo Distrital de Bogotá, el señor Servando Pardo Reyes fue vinculado a un proceso penal por su posible responsabilidad en el delito de peculado por extensión en la modalidad de apropiación.

Según se indicó en la demanda la vinculación del señor Servando Pardo Reyes al mencionado proceso penal ocurrió como consecuencia de la expedición del Acuerdo No. 13, fechado 4 junio de 1991, tras una denuncia penal no solo formulada en su contra sino también respecto de los demás Concejales de la época y del Alcalde Mayor por presuntas ilegalidades en su expedición.

De acuerdo con el libelo, el conocimiento de la referida denuncia penal le correspondió al Juez 23 de Instrucción Criminal Ambulante funcionario que, a través de providencia dictada el 26 de junio de 1992, resolvió no imponer medida de aseguramiento en contra del señor Servando Pardo Reyes.

Según la demanda, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 la Fiscalía General de la Nación asumió el conocimiento de la mencionada investigación, la cual, para ese momento, se encontraba en el Despacho del Juez 23 de Instrucción Criminal Ambulante.

Se señaló también, que una vez el ente investigador llamó a indagatoria al señor Servando Pardo Reyes decidió resolverle su situación jurídica y le impuso medida de aseguramiento de detención preventiva, la cual no se hizo efectiva por cuanto el demandante se encontraba hospitalizado en la Clínica Fray Bartolomé de las Casas.

Dicen los hechos de la demanda que el señor Pardo Reyes recurrió en reposición y en subsidio en apelación la decisión que le impuso medida de aseguramiento, pero que la investigación penal prosiguió sin que fueran tenidos en cuenta los argumentos esbozados en los recursos.

Se narró en la demanda que la referida investigación penal precluyó por prescripción de la acción el 30 de enero de 2004, esto es, casi doce años después de haber iniciado.

2. Trámite en primera instancia

La demanda así formulada se presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 25 de octubre de 2005[2] y fue admitida mediante auto con fecha de 23 de noviembre de esa anualidad[3], la cual se notificó en debida forma a las entidades demandadas[4] y al Ministerio Público[5].

La Nación - Fiscalía General de la Nación - contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones[6]. Como razones de defensa señaló que la entidad actuó de conformidad con sus obligaciones constitucionales y legales toda vez que la vinculación del señor Servando Pardo Reyes a un proceso penal y la posterior imposición de una medida de aseguramiento se ajustaron a la normativa de la época y siempre se le respetaron las garantías fundamentales del debido proceso. Sobre este punto así lo señaló:

> *"Fue así como se dio inicio a la investigación a través de la cual se vinculó al hoy demandante SERVANDO PARDO REYES, entre otros, quien tuvo durante el trámite de la investigación las garantías del debido proceso y del derecho de defensa, ajustándose el procedimiento a los principios y ritualidades que prevé la ley penal, sin poderse predicar en ningún momento la existencia de error judicial o falla en la prestación del servicio de administrar justicia".*

Adicionalmente, la entidad demandada sostuvo que el fin del proceso penal por la prescripción de la acción no era una circunstancia constitutiva de una falla en el servicio, a lo que agregó que no se trataba de una hipótesis contemplada por el derogado artículo 414 del Decreto-ley 2700 de 1991 como de aquellas que permite declarar la responsabilidad del Estado por la privación de la libertad.

La Nación – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – también contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones[7]. Sostuvo que la actuación penal que adelantó la Fiscalía en contra del señor Servando Pardo Reyes fue ajustada a la ley, por lo que no era posible predicar la existencia de una falla en el servicio.
Adicionalmente, formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva con fundamento en que las actuaciones que se acusan en la demanda fueron

---

[2] Folio 19, cuaderno principal.
[3] Folio 22, cuaderno principal.
[4] Folios 24 y 25, cuaderno principal.
[5] Reverso folio 22, cuaderno principal.
[6] Folios 26-35, cuaderno principal.
[7] Folios 56-62, cuaderno principal.

adoptadas por la Fiscalía, entidad que tiene autonomía presupuestal para asumir las condenas que se impongan en su contra.

Mediante auto calendado el 29 de marzo de 2006, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca abrió el proceso a pruebas y ordenó su práctica[8]. Concluido el período probatorio y mediante providencia con fecha 14 de marzo de 2007 se corrió traslado para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo[9]. En esta oportunidad la parte actora señaló que estaban debidamente probados los perjuicios que se le ocasionaron a los demandantes como consecuencia de la vinculación, por más de doce años, del señor Servando Pardo Reyes a un proceso penal que terminó por prescripción de la acción[10].

Tanto la parte demandada como el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

3. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 27 de junio de 2007, negó las pretensiones de la demanda.

El Tribunal *a quo* declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, toda vez que la preclusión de la investigación que se adelantaba en contra del señor Servando Pardo Reyes, por prescripción de la acción penal, fue una decisión adoptada por la Fiscalía General de la Nación, entidad pública que goza de autonomía para comparecer por sí misma al proceso.

En cuanto al fondo del asunto el Tribunal de primera instancia sostuvo que la vinculación a un proceso penal constituía una carga que los ciudadanos están obligados a soportar, máxime cuando no obra prueba en el expediente de que la

[8]Folios 64-65, cuaderno principal.
[9]Folio 103, cuaderno principal.
[10] Folios 104-108, cuaderno principal.

entidad demandada hubiera incurrido en irregularidad alguna, de ahí la imposibilidad de declarar la ocurrencia de una falla en el servicio. De esta forma se expresó el *a quo:*

> *"Súmase a lo anterior, la obligación por parte de los vinculados de soportar los rigores propios de dichos diligenciamientos, eso sí, con el debido respeto de sus derechos fundamentales, atendiendo el proceso penal como mecanismo de control social; (…). Entonces, no puede considerarse que el Estado deba responder siempre que cause inconveniente a los particulares, en desarrollo de su función de administrar justicia, pues la misma ley concede facultades a los jueces y fiscales para adoptar decisiones en el curso de los procesos, en aras de avanzar en el esclarecimiento de la verdad procesal"*[11].

En todo caso el Tribunal señaló que no había prueba en el expediente de la existencia de los perjuicios que, según la demanda, habría soportado el señor Servando Pardo Reyes producto de su vinculación al mencionado proceso penal.

La sentencia apelada sostuvo que la complejidad del proceso penal al que fue vinculado el ahora demandante, del cual hacían parte también otros cabildantes y el Alcalde Mayor, justificaba que su trámite se hubiera prolongado por más de doce años, razón por la cual no era una circunstancia que pudiera catalogarse de irregular.

4. El recurso de apelación

La parte actora apeló la sentencia de primera instancia[12]. Como razones de su oposición insistió en que las entidades demandadas incurrieron en una falla en el servicio consistente en la vinculación del demandante a un proceso penal que se prolongó entre el 5 de marzo de 1992 y el 30 de enero de 2004, el cual terminó por prescripción de la acción sin que se hubiera obtenido una decisión de fondo.

Adicionalmente, la parte actora manifestó que no había razones para declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del Consejo Superior de la Judicatura como quiera que fue la Rama Judicial, a través del Juez 23 de Instrucción Criminal Ambulante, la

---

[11] Folio 131 y 133, cuaderno Consejo de Estado.
[12] Folios 144 y 153-158, cuaderno Consejo de Estado.

autoridad que dio inicio al proceso penal que ocasionó los perjuicios por cuya indemnización ahora se demanda al Estado.

Afirmó que no es de recibo aceptar que los ciudadanos tengan que soportar las consecuencias que se deriven de un proceso penal que se prolonga indefinidamente en el tiempo sin justificación alguna.

5. El trámite de segunda instancia

El recurso así presentado fue admitido por auto con fecha de 5 de octubre de 2007[13]. Posteriormente se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo[14]. En esta oportunidad intervino la Nación – Fiscalía General de la Nación - para reiterar lo expuesto a lo largo del proceso[15].

Tanto el Ministerio Público como la parte actora guardaron silencio durante esta etapa procesal.

Agotado así el trámite del proceso y al no encontrar la Sala causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado se procede a resolver de fondo el presente asunto.

II. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis* se abordarán los siguientes temas: 1) la competencia de la Sala; 2) el ejercicio oportuno de la acción; 3) la legitimación en la causa por activa de la Fiscalía General de la Nación; 4) las pruebas aportadas al proceso; 5) el caso concreto: 5.1. La vulneración del derecho a la libertad del demandante tras su vinculación a una investigación penal y 5.2. La imputabilidad de la responsabilidad a la Fiscalía General, a título de falla en el servicio, por prescripción de la acción penal; 6) el estudio de las pretensiones indemnizatorias: a) el régimen

[13] Folio 159, cuaderno Consejo de Estado.
[14] Auto de 9 de noviembre de 2007.
[15] Folios 174-176, cuaderno Consejo de Estado.

salarial de los Concejales tanto en vigencia de la Constitución de 1886 como en la de 1991; b) la indemnización del buen nombre como bien constitucional vulnerado y 7) la procedencia o no de la condena en costas.

1. Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto en segunda instancia en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 27 de junio de 2007, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como quiera que de conformidad con el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 la competencia para conocer de las acciones de reparación directa que se instauren por error jurisdiccional, por privación injusta de la libertad o por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, se encuentra radicada en los Tribunales Administrativos en primera instancia y en el Consejo de Estado en segunda instancia independientemente de la cuantía del proceso[16].

2. El ejercicio oportuno de la acción

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

En el presente caso la pretensión resarcitoria se originó en los perjuicios que habría sufrido el señor Servando Pardo Reyes, su esposa e hijos, con ocasión de la vinculación de aquel a un proceso penal que, según los hechos de la demanda, se prolongó entre el 5 de marzo de 1992 y el 30 de enero de 2004 y que culminó por prescripción de la acción.

---

[16] Sobre este tema consultar auto proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 9 de septiembre de 2008, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente 11001-03-26-000-2008-00009-00, actor: Luz Elena Muñoz y otros.

Para determinar el momento a partir del cual ha de efectuarse el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, para el caso concreto la Sala tendrá como punto de referencia la fecha de notificación personal de la providencia dictada el 30 de enero de 2004, a través de la cual la Fiscalía General de la Nación precluyó, por prescripción de la acción, la investigación penal que adelantaba en contra del señor Servando Pardo Reyes.

Dicho proveído se notificó personalmente al apoderado del demandante el 3 de febrero de 2004[17] y la demanda se formuló el 25 de octubre de 2005[18], de ahí que el ejercicio de la acción de reparación directa se adelantó en tiempo oportuno.

3. Aspecto previo:

La Fiscalía General de la Nación, si bien hace parte de la Rama Judicial, tiene capacidad para comparecer por sí misma al proceso

Según se indicó en los antecedentes de esta providencia la demanda se dirigió en contra de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación-. Asimismo se tiene que a lo largo del proceso la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial solicitó que, en caso de sentencia favorable a las pretensiones, la condena debía proferirse en contra del ente investigador toda vez que el hecho dañoso demandado se habría ocasionado en virtud de unas decisiones proferidas por la Fiscalía General de la Nación y, en consecuencia, ella era la única llamada a responder por la legalidad de sus actuaciones.

Aunque el proceso penal al que fue vinculado el señor Servando Pardo Reyes lo inició la Rama Judicial, mediante providencia dictada el 26 de junio de 1992 por el Juzgado 23 de Instrucción Criminal Ambulante, lo cierto es que una vez entró en funcionamiento la Fiscalía General de la Nación, cosa que ocurrió el 1 de julio de 1992[19], esta asumió su conocimiento y a través de resolución fechada 26 de enero de 1993 impuso en

[17] Folio 269, cuaderno de pruebas.
[18] Folio 19, cuaderno principal.
[19] La Fiscalía empezó a funcionar el 1 de julio de 1992 y la instrucción del proceso penal al cual fue vinculado el ahora demandante inició el 26 de junio de 1992 mediante providencia dictada por el Juzgado 23 de Instrucción Criminal Ambulante. Folios 277-327, cuaderno de pruebas.

contra del ahora demandante medida de aseguramiento de detención preventiva y le prohibió salir del país, determinaciones que fueron revocadas el 26 de abril de ese año, al tiempo que decidió prolongar la investigación hasta el 30 de enero de 2004 cuando la precluyó por prescripción de la acción.

Como puede verse, si bien la Rama Judicial, a través del Juzgado 23 de Instrucción Criminal, fue la que inició el proceso penal, lo cierto es que la Fiscalía, una vez asumió la investigación, decidió mantener al señor Servando Pardo Reyes vinculado al plenario y, adicionalmente, le impuso medida de aseguramiento de detención preventiva y la prohibición de salir del país, teniendo en ese momento procesal la oportunidad de decidir lo contrario y de precluir la actuación.

Así las cosas, la Sala considera que fue la Fiscalía General de la Nación la entidad que decidió mantener al señor Servando Pardo Reyes vinculado al proceso penal, circunstancia de la cual se pretende derivar los perjuicios por cuya indemnización se reclama y, por tanto, es la llamada a comparecer en el presente juicio de responsabilidad.

La Sala estima necesario precisar que si bien tanto la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial como la Fiscalía General de la Nación ostentan la representación de la Nación en casos en los cuales se discute la responsabilidad del Estado por hechos imputables a la Administración de Justicia (inciso segundo del artículo 49 de la Ley 446 de 1998[20] y numeral 8 del artículo 99 de la Ley 270 de 1996[21]), lo cierto es que las decisiones que se discuten en el presente litigio y que habrían ocasionado el daño por cuya indemnización se reclama fueron proferidas por la segunda de las mencionadas, Fiscalía General de la Nación, de ahí que una vez realizada la respectiva valoración probatoria se concretará si el aludido daño antijurídico reclamado se encuentra acreditado y, de estarlo, se establecerá si le resulta imputable

---

[20] *"En los procesos Contencioso Administrativos la Nación estará representada por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho".*

[21] *"(…) Son funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial:*
"8. Representar a la Nación – Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados judiciales".

o, por el contrario, hay lugar a confirmar la decisión apelada en cuanto negó las pretensiones de la demanda[22].

4. Las pruebas aportadas al expediente

Obran en el expediente los siguientes elementos probatorios susceptibles de valoración:

En copia simple los siguientes documentos:

-Providencia dictada el 26 de junio de 1992 por el Juzgado Veintitrés de Instrucción Criminal Ambulante a través de la cual se vinculó al señor Servando Pardo Reyes a un proceso penal por su posible responsabilidad en el delito de peculado por extensión en la modalidad de apropiación[23].

-Providencia con fecha 26 de enero de 1993 por medio de la cual la Fiscalía General de la Nación asumió el conocimiento del proceso penal objeto de discusión, a la vez que impuso, en contra del señor Servando Pardo Reyes, medida de aseguramiento de detención preventiva y la prohibición de salir del país[24].

En copia auténtica u original:

-Certificación calendada 27 de abril de 1993, expedida por la Secretaría Administrativa de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Fiscalía de Bogotá, acerca de que el 26 de ese mes y año fue revocada la medida de aseguramiento de detención preventiva que pesaba sobre el señor Servando Pardo Reyes[25].

---

[22] En ese mismo sentido consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias proferidas el 8 de julio del 2009, Exp. 17.517, del 23 de abril de 2008, Exp. 17.534 y del 15 de abril de 2010, Exp. 18.284, entre otras., toda con ponencia del Consejero, Doctor Mauricio Fajardo Gómez.
[23] Folios 277-327, cuaderno de pruebas.
[24] Folios 328-504, cuaderno de pruebas.
[25] Folio 590, cuaderno de pruebas.

-Acta de diligencia de compromisos suscrita por el señor Servando Pardo Reyes, con fecha 27 de abril de 1993, para que se hiciera efectiva la revocatoria de la medida de aseguramiento[26].

-Resolución con fecha 30 de enero de 2004, por medio de la cual la Fiscalía General de la Nación decidió precluir la investigación penal que adelantaba en contra del señor Servando Pardo Reyes por prescripción de la acción[27].

-Registro Civil de matrimonio que demuestra la condición de cónyuges entre la señora Mariela Rodríguez y el señor Servando Pardo Reyes[28].

-Registros Civiles de nacimiento de Freddy Hernney Pardo Rodríguez y Johnny Servando Pardo Rodríguez, con los que se demuestra que son hijos del señor Servando Pardo Reyes[29].

-Recortes de prensa acerca del proceso penal en que se vio envuelto el señor Servando Pardo Reyes[30].

-Constancia expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá y calendada 31 de mayo de 1978 acerca de que para esa fecha el señor Servando Pardo Reyes se desempeñaba como Secretario de Obras Públicas del Distrito[31].

-Comunicación con fecha 19 de abril de 1979 y dirigida al señor Servando Pardo Reyes por el Gerente General del Instituto de Crédito Territorial, a través de la cual este último le manifestó al primero de los mencionados su deseo de que continuara ocupando el cargo de Gerente de la Seccional Cundinamarca[32].

---

[26] Folio 79, cuaderno de pruebas.
[27] Folios 265-267, cuaderno de pruebas.
[28] Folio 2, cuaderno de pruebas.
[29] Folio 4-5, cuaderno de pruebas.
[30] Folios 15-20, cuaderno de pruebas.
[31] Folio 596, cuaderno de pruebas.
[32] Folio 597, cuaderno de pruebas.

-Acta No. 1884 de fecha 10 de noviembre de 1986, por medio de la cual el señor Servando Pardo Reyes se posesionó en el cargo de Sub Gerente Operativo de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá[33].

-Certificación expedida por el BBVA Banco Ganadero y calendada 3 de julio de 2003 en relación a que el señor Servando Pardo Reyes estuvo vinculado a esa entidad mediante dos créditos de Finagro[34].

Prueba pericial:

Dictamen rendido con el objeto de establecer los perjuicios materiales derivados de la vinculación del señor Servando Pardo Reyes al proceso penal objeto de discusión[35]. Junto con el dictamen se allegaron como anexos varios documentos, los cuales serán valorados y detallados en el momento oportuno.

Como prueba testimonial:

Se recopilaron las declaraciones testimoniales de los señores Pedro Humberto Lineros Zúñiga, Néstor Iván Suárez Ruiz, Fabio Silva Torres y Lelio José Reyes Virviescas, quienes se refirieron a las circunstancias personales de la familia del señor Servando Pardo Reyes como consecuencia de su vinculación al referido proceso penal[36].

Valor probatorio de los documentos allegados en copia simple:

De conformidad con la ya unificada jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación es posible otorgarles mérito demostrativo a los

---

[33] Folio 594, cuaderno de pruebas.
[34] Folio 598, cuaderno de pruebas.
[35] Cuaderno del dictamen pericial.
[36] Folios 602-614, cuaderno de pruebas.

documentos que fueron aportados al proceso en copia simple, toda vez que respecto de ellos se surtió el principio de contradicción en relación con la parte demandada[37].

Los documentos aportados en copia simple fueron allegados con la demanda sin que durante el transcurso del proceso la parte demandada se hubiere opuesto a que fueran tenidos como pruebas.

5. Caso concreto

5.1 La vulneración del derecho a la libertad del señor Servando Pardo Reyes, como consecuencia de su vinculación a una investigación penal

Tras analizar el material probatorio allegado al expediente se encuentra probado que el Juzgado 23 de Instrucción Criminal Ambulante, a través de la providencia de 26 de junio de 1992, vinculó al señor Servando Pardo Reyes a una investigación penal por su posible responsabilidad en el delito de peculado por extensión en la modalidad de apropiación y en la que se abstuvo de dictarle medida de aseguramiento[38].

De igual manera está acreditado que una vez la Fiscalía General entró en funcionamiento, cosa que sucedió el 1 de julio de 1992, asumió la referida investigación y mediante providencia de 26 de enero de 1993 impuso al señor Servando Pardo Reyes medida de aseguramiento de detención preventiva y la prohibición de salir del país[39]. Así lo determinó el ente investigador:

> *"CUARTO: (…) proferir medida de aseguramiento de detención preventiva en contra de (…) Servando Pardo Reyes (…) como presuntos autores responsables de peculado por extensión en la modalidad de peculado por apropiación.*
>
> *"Como medida complementaria a la anterior, se los cobijará con la prohibición de salir del país.*

[37] Sala plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia dictada el 30 septiembre 2014. Radicación número: 11001-03-15-000-2007-01081-00 (REV). Actor: Adriana Gaviria Vargas.
[38] Folios 277-327, cuaderno de pruebas.
[39] Folios 328-504, cuaderno de pruebas.

"Como consecuencia de la detención preventiva impuesta, niéguese la libertad provisional a (…) Servando Pardo"[40].

Está probado que el señor Servando Pardo Reyes no estuvo físicamente privado de la libertad a pesar de que en su contra había una medida de aseguramiento. En este sentido ha de decirse que no hay cómo establecer que él hubiere estado recluido en alguna parte, cosa que resulta acorde con lo expuesto en los hechos de la demanda cuando se dijo lo siguiente:

"La Fiscalía 248 (…) imponer medida de detención preventiva a varios Concejales, entre otros al Doctor SERVANDO PARDO REYES (…) No obstante ***la medida en contra del Doctor SERVANDO PARDO REYES, no se hizo efectiva, por cuanto se encontraba hospitalizado en la Clínica Fray Bartolomé de las Casas, la que hoy no existe****"* (Negrilla por la Sala).

En otras palabras, la razón por la que no obra prueba en el expediente de la privación física de la libertad del señor Servando Pardo Reyes es porque para ese momento él se encontraba hospitalizado en la Clínica Fray Bartolomé de las Casas.

No empero que la medida de aseguramiento no se hubiera hecho efectiva no quiere decir que no estuviera vigente pues, posteriormente, mediante providencia de 26 de abril de 1993, la Fiscalía la revocó. Así está consignado en una certificación expedida por el ente investigador[41]:

"La suscrita Secretaria Administrativa encargada de la Unidad de Investigaciones Especiales de Santa Fé de Bogotá,

"Hace constar:

"Que dentro del proceso 003 que se adelanta en contra del Dr. Juan Martín Caicedo Ferrer y otros, por el hecho punible de peculado (…) ***se profirió resolución el día veintiséis de los cursantes mediante la cual se le concede al Dr. SERVANDO PARDO REYES, identificado (…) LIBERTAD PROVISIONAL*** *(…) Es así como actualmente el Doctor PARDO REYES no es requerido en la actuación referida ya que dentro de la misma resolución se ordenó cancelar las órdenes de captura que*

[40] Folios 499 y 502, cuaderno de pruebas.
[41] Folio 590, cuaderno de pruebas.

pesan en su contra, (…) ***se expide la presente en Santa Fé de Bogotá a los veintisiete días del mes de abril de mil novecientos noventa y tres*** *(…)"* (Negrilla por la Sala).

Reposa en el expediente el acta de diligencia de compromisos suscrita por el señor Servando Pardo Reyes, con fecha 27 de abril de 1993, con el objeto de hacer efectiva la revocatoria de la medida de aseguramiento. Según se desprende de este documento el ahora demandante estaba obligado a cumplir ciertas obligaciones en los siguientes términos[42]:

"En Santafé de Bogotá a los veintisiete (27) días del mes de abril de mil novecientos noventa y tres, siendo las tres y cuarenta de la tarde, al Despacho de la Secretaría Administrativa de la Unidad Fiscal de Investigaciones Especiales de la Dirección Seccional de Fiscalía de Santafé de Bogotá y Cundinamarca, se presentó SERVANDO PARDO REYES quien se identificó con cédula de ciudadanía (…) con el fin de suscribir la diligencia de compromiso ordenada (…). En tal virtud el suscrito Secretario le hace saber al compareciente: ***Que debe presentarse ante funcionario que está conociendo del proceso las veces que sea requerido en razón de la investigación, no cambiar de domicilio ni residencia sin previo aviso al funcionario que está conociendo del proceso, observar buena conducta social, personal, familiar y general, no salir del país sin previa autorización del funcionario que está conociendo de la investigación so pena de revocarle el beneficio concedido*** *(…)* ***Manifiesta el compareciente que por medio de esta diligencia se compromete a cumplir con todas y cada una de las obligaciones impuestas*** *(…)"* (Negrilla por la Sala).

Como puede verse, aunque al demandante se le revocó la medida de aseguramiento tenía ciertas restricciones con el objeto de garantizar su comparecencia a la investigación penal que se adelantaba en su contra.

También se encuentra probado que mediante Resolución con fecha 30 de enero de 2004 la Fiscalía precluyó la investigación que adelantaba en contra del señor Servando Pardo Reyes por prescripción de la acción. Así lo dispuso la parte demandada[43]:

"Bogotá, ***treinta de enero de dos mil cuatro***

"(…).
"RESUELVE:

[42] Folio 79, cuaderno de pruebas.
[43] Folios 265-267, cuaderno de pruebas.

*"1. **DECLARAR PRESCRITA** la acción penal, seguida en contra de (...) **SERVANDO PARDO REYES** (…).*

*"2. **PRECLUIR LA INVESTIGACIÓN en su favor**, por cuanto la acción penal no puede proseguir"* (Negrilla por la Sala).

Dicho lo anterior, ha de decirse que la vulneración del derecho a la libertad del señor Servando Pardo Reyes ocurrió en los siguientes términos:

i) Soportó en el plano jurídico la afectación de su derecho fundamental en virtud de una medida de aseguramiento de detención preventiva, la cual no se hizo efectiva.

ii) Soportó materialmente la afectación de su derecho a la libertad, toda vez que con posterioridad a la revocatoria de la medida de aseguramiento de detención preventiva el señor Servando Pardo Reyes fue sometido a otra clase de medidas de aseguramiento, como el otorgamiento de una caución y la prohibición de salir del país[44], así como el cumplimiento de diversas obligaciones que se derivaban de tales restricciones a la libertad. Así aparece consignado en el acta de compromisos suscrita por el ahora demandante:

"(…) al Despacho de la Secretaría Administrativa de la Unidad Fiscal de Investigaciones especiales de la Dirección Seccional de Fiscalías de Santafé de Bogotá y Cundinamarca se presentó Servando Pardo Reyes (…) con el fin de suscribir la diligencia de compromisos ordenada (…) En tal virtud el suscrito Secretario le hace saber al compareciente: Que debe presentarse ante funcionario que está conociendo del proceso las veces que sea requerido en razón de la investigación, no cambiar de domicilio ni residencia sin previo aviso al funcionario que está conociendo del proceso, observar buena conducta social, personal, familiar y general, no salir del país sin previa autorización del funcionario que está conociendo de la investigación so pena de revocarle el beneficio concedido en caso

---

[44] De acuerdo con el artículo 388 del Código de Procedimiento Penal vigente en la época de los hechos, Decreto 2700 de 1991, la caución y la restricción de salir del país eran unas de las varias medidas de aseguramiento previstas por el ordenamiento jurídico:
*"**Son medidas de aseguramiento para los imputables**, la conminación, **la caución, la prohibición de salir del país**, la detención domiciliaria y la detención preventiva, las cuales se aplicarán cuando contra del sindicado resultare por lo menos un indicio grave de responsabilidad con base en las pruebas legalmente producidas en el proceso.*
"En los delitos de competencia de los jueces regionales sólo procederá como medida de aseguramiento, la detención preventiva" (Negrilla por la Sala).

de incumplimiento y hacer efectiva la caución que ha prestado mediante título de depósito judicial No. "(…)".

Y es que los condicionamientos arriba trascritos comportaron sobre el señor Servando Pardo Reyes una vulneración real, concreta y efectiva respecto de sus derechos de libre circulación, de la posibilidad de fijar residencia y del libre desarrollo de su personalidad, toda vez que estaba sujeto a diversas imposiciones externas acerca de las decisiones relativas a su esfera particular[45].

Esclarecida la situación por la que atravesó el señor Servando Pardo Reyes dentro de la investigación penal por su posible responsabilidad en el delito de peculado por extensión, en la modalidad de peculado por apropiación, procede la Sala a determinar si la Fiscalía es responsable, o no, de los perjuicios que de ello se pudieron derivar.

5.2. La imputabilidad de la responsabilidad

Según se dejó visto, la preclusión de la investigación penal a la cual fue vinculado el demandante aconteció porque se configuró el fenómeno de la prescripción de la acción, término que, a la luz del Código Penal vigente para la época de los hechos –Decreto Ley 100 de 1980- empezaba a correr en tratándose de delitos de ejecución instantánea desde que se consumaba la conducta y, en caso de delitos tentados o permanentes, desde la perpetración del último acto[46].

Por su parte, el artículo 84 del Código Penal señalaba que el término de prescripción de la acción penal se interrumpía con la expedición de la resolución de acusación al calificar el mérito del sumario[47], decisión que debía proferirse una vez vencida la etapa

---

[45] Sobre la responsabilidad del Estado como consecuencia de la privación injusta y jurídica de la libertad, ver, por ejemplo, la sentencia de 29 de julio de 2015, expediente 36.888. M.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

[46] *"ARTÍCULO 83. INICIACIÓN DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN. La prescripción de la acción empezará a contarse, para los hechos punibles instantáneos, desde el día de la consumación, y desde la perpetración del último acto, en los tentados o permanentes".*

[47] *"ARTÍCULO 84. INTERRUPCIÓN DEL TÉRMINO PRESCRIPTIVO DE LA ACCIÓN. La prescripción de la acción penal se interrumpe por* ***el auto de proceder****, o su equivalente, debidamente ejecutoriado.*

de instrucción, la cual no debía ser superior a 30 meses si se trataba de tres o más investigados o 18 meses si era un asunto en el cual estuvieran involucradas hasta dos personas[48].

Tras verificar el expediente, la Sala no encuentra prueba de que la Fiscalía General de la Nación hubiere calificado el mérito del sumario seguido en contra del demandante, bien profiriendo resolución de preclusión o de acusación, de suerte que se deduce que nunca se llegó a ese estadio procesal, máxime cuando a lo largo del proceso en parte alguna, ni la parte actora ni el ente investigador, así lo sostuvieron.

Tan solo obra en el expediente prueba de que el Juzgado 23 de Instrucción Criminal Ambulante, mediante resolución dictada el 26 de junio de 1992, dio apertura a la etapa instructiva cuando vinculó al demandante a la investigación por su posible responsabilidad en el delito de peculado y, adicionalmente, que la Fiscalía, mediante providencia de 30 de enero de 2004, precluyó la investigación por prescripción de la acción.

La ausencia de material probatorio en el expediente que demuestre que la Fiscalía calificó el mérito del sumario, como circunstancia que interrumpía el término de prescripción de la acción resulta indicativa de que la etapa instructiva se prolongó por doce años, lapso de tiempo en el que feneció el poder punitivo del Estado para juzgar la conducta delictiva que se le endilgaba al demandante y que, además, sobrepasó con creces el plazo consignado por la ley atinente a la duración de esta etapa procesal, la cual no debía ser superior, por mucho, de 30 meses si se trataba de un asunto en el que estuvieran involucradas más de tres personas.

"Interrumpida la prescripción, principiará a correr de nuevo por tiempo igual a la mitad del señalado en el artículo 80. En este caso, el término no podrá ser inferior a cinco años". De conformidad con la sentencia de constitucionalidad C-087 de 1997, el auto de proceder lo constituía la resolución de acusación.

[48] *"ARTÍCULO 329. TÉRMINO PARA LA INSTRUCCIÓN. El funcionario que haya dirigido o realizado la investigación previa, si fuere competente será el mismo que abra y adelante la instrucción, salvo que se haya dispuesto su desplazamiento.*
"El término de instrucción que corresponda a cualquier autoridad judicial no podrá exceder de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de su iniciación.
"No obstante si se tratare de tres (3) o más sindicados o delitos, el término máximo será de treinta (30) meses.
"Vencido el término, la única actuación procedente será la calificación".

A pesar de que no es posible determinar si los doce años que duró la etapa instructiva fueron producto de maniobras dilatorias del demandante, para efectos de estructurar un hecho de la víctima como causal eximente de responsabilidad, -aspecto que le correspondía probar a la parte demandada- lo cierto es que tampoco existen elementos en el expediente que justifiquen la no calificación del mérito del sumario dentro el plazo establecido para ello y mucho menos tras doce años de haber iniciado la instrucción.

Lo antes dicho es demostrativo de que la Fiscalía General de la Nación incumplió en la investigación seguida en contra del demandante, sin justificación alguna, con su función constitucional de "*investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes*"[49], pues de haberlo hecho, se insiste, hubiera calificado el mérito del sumario precluyendo o dictando resolución de acusación.

La omisión en que incurrió el ente investigador también fue violatoria de los deberes consagrados por la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, a los cuales debía sujetarse su actividad judicial.
Como la Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial del Poder Público, le son aplicables las disposiciones normativas de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

El artículo 153 del mencionado Estatuto contiene los deberes que deben observar los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de los cuales es pertinente destacar los siguientes:

> *"15.* ***Resolver los asuntos sometidos a su consideración dentro de los términos previstos en la ley*** *y con sujeción a los principios y garantías que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional.*

[49] El artículo 250 de la Constitución Política vigente en la época de los hechos, establecía:
"Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. "(…)".

*"20. **Evitar la lentitud procesal**, sancionando las maniobras dilatorias así como todos aquellos actos contrarios a los deberes de lealtad, probidad, veracidad, honradez y buena fe"* (Negrilla por la Sala).

Dado que el artículo 125 de la referida Ley señala que los Fiscales ostentan la condición de funcionarios de la Rama Judicial, no hay duda de que su función investigativa debe ceñirse a los deberes por ella consignados[50].

Expuesto lo anterior, ha de decirse que la no calificación del mérito del sumario, al punto que el paso del tiempo implicó la prescripción de la acción, es sin duda una conducta omisiva que pone en evidencia la inoperatividad de la administración de justicia, en este caso en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, de sus deberes de llevar a cabo lo necesario para resolver los asuntos sometidos a su consideración y de evitar la lentitud procesal, como herramientas que le hubieren permitido cumplir su obligación constitucional de investigar y acusar, si era del caso, al demandante.

Ahora bien, en relación con la configuración o no de alguna causa extraña como eximente de responsabilidad, no encuentra la Sala prueba alguna de que el señor Servando Pardo Reyes hubiera dado lugar, con su actuación como concejal, a la investigación penal en virtud de la cual se le vulneró su derecho a la libertad.

Correspondía a las entidades demandadas demostrar, mediante pruebas legales y regularmente traídas al proceso, si se había dado algún supuesto de hecho, en virtud del cual pudiera entenderse configurada una causal de exoneración, fuerza mayor, hecho exclusivo de un tercero o culpa exclusiva y determinante de la víctima y ocurre que ninguna de estas eximentes ha sido acreditada en el plenario.

Todo lo dicho anteriormente conduce a declarar que la afectación del derecho a la libertad del demandante, en los términos expuestos en esta providencia, fue

---

[50] *"ARTÍCULO 125. DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL SEGÚN LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES. Tienen la calidad de funcionarios los Magistrados de las Corporaciones Judiciales, los Jueces de la República y los Fiscales. Son empleados las demás personas que ocupen cargos en las Corporaciones y Despachos Judiciales y en los órganos y entidades administrativas de la Rama Judicial.*

"La administración de justicia es un servicio público esencial".

consecuencia de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, de ahí el surgimiento de la obligación de resarcir el daño que ello hubiere causado.

Por lo antes dicho, se procederá a revocar la sentencia apelada y a estudiar las pretensiones indemnizatorias formuladas con la demanda.

6. Indemnización de perjuicios

6.1. Morales

Con la demanda se solicitó, por concepto de indemnización de perjuicios morales, el reconocimiento de 200 salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada uno de los demandantes.

Es dable afirmar, con base en las máximas de la experiencia, que el señor Servando Pardo Reyes sufrió un perjuicio moral que debe ser indemnizado, porque es razonable asumir que un ciudadano al que se le afecta su libertad, en los términos que se dejaron vistos (situación que se tornó en injusta casi 12 años después de haber iniciado la investigación), experimente sentimientos de angustia e impotencia, perjuicio que se hace extensible a su esposa e hijos, quienes se afectan por la situación de zozobra por la que atraviesa su ser querido.

La congoja en cabeza del directamente afectado y de los demás demandantes no solo puede concebirse desde las implicaciones que para sus vidas acarreó la imposición de la medida de aseguramiento, sino que su afección emocional ocurrió en un momento en el que, por sus características, era un motivo adicional de angustia, cual era la hospitalización del señor Servando Pardo Reyes en la Clínica Fray Bartolomé de las Casas.

No solo puede hablarse de una afectación al derecho de la libertad del señor Servando Pardo por el término en que estuvo vigente la medida de aseguramiento de detención preventiva, 26 de enero a 26 de abril de 1993, sino que la afectación de su derecho fundamental se prolongó por el término en que estuvieron vigentes las medidas restrictivas

que se le impusieron en la diligencia de compromisos una vez se le revocó la mencionada medida de aseguramiento, las cuales, sin duda alguna, se tradujeron en imposiciones e injerencias externas que le impidieron determinar con plena libertad el rumbo de su vida, así como a la de su familia.

Vale la pena reiterar cuales fueron esas imposiciones que soportó el ahora demandante tras la revocatoria de la medida de aseguramiento de detención preventiva:

> *"(…) al Despacho de la Secretaría Administrativa de la Unidad Fiscal de Investigaciones especiales de la Dirección Seccional de Fiscalías de Santafé de Bogotá y Cundinamarca se presentó Servando Pardo Reyes (…) con el fin de suscribir la diligencia de compromisos ordenada (…) En tal virtud el suscrito Secretario le hace saber al compareciente: Que debe presentarse ante funcionario que está conociendo del proceso las veces que sea requerido en razón de la investigación, no cambiar de domicilio ni residencia sin previo aviso al funcionario que está conociendo del proceso, observar buena conducta social, personal, familiar y general, no salir del país sin previa autorización del funcionario que está conociendo de la investigación so pena de revocarle el beneficio concedido en caso de incumplimiento y hacer efectiva la caución que ha prestado mediante título de depósito judicial No. (…)".*

Ahora bien, las pruebas obrantes en el expediente tan solo permiten determinar que la medida de aseguramiento de detención preventiva estuvo vigente entre el 26 de enero y el 26 de abril de 1993, pero no se puede averiguar la fecha en que la entidad demandada revocó las otras imposiciones restrictivas de la libertad que vienen de indicarse, para determinar el tiempo total durante el cual al señor Servando Pardo Reyes se le vulneró su derecho fundamental, aun cuando le correspondía a la parte actora probar ese dato.

La jurisprudencia de la Corporación señala que cuando la medida de aseguramiento de detención preventiva ha tenido una duración superior a 1 mes pero inferior a 3[51], se sugiere el reconocimiento a la víctima directa, al cónyuge o compañero permanente y a los

[51] La medida de aseguramiento de detención preventiva estuvo vigente entre el 26 de enero y 26 de abril de 1993.

parientes dentro del primer grado de consanguinidad, una indemnización equivalente a 35 salarios mínimos mensuales legales vigentes[52].

En ese sentido, si bien no es posible reconocer una indemnización del daño moral teniendo como fundamento los tres meses de la vigencia de la medida de aseguramiento, toda vez que el demandante soportó otras medidas restrictivas de la libertad, de las cuales no es posible determinar la fecha de su revocatoria, lo cierto es que tampoco es procedente acceder al tope indemnizatorio de 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, cosa que ocurre cuando la privación de la libertad ha sido superior a los 18 meses.

Por lo antes dicho y en aras de evitar una condena en abstracto, la Sala estima prudente incrementar en 5 salarios mínimos mensuales legales vigentes la indemnización que la jurisprudencia sugiere cuando se trata de una privación injusta que se prolonga por el término de tres meses, límite indemnizatorio inferior al cual está sujeto la Sala.

Es de aclarar que la Sala no liquidará la indemnización del perjuicio moral teniendo como fecha límite el día en que la entidad demandada precluyó la investigación, lo que ocurrió el 30 de enero de 2004, porque para esa fecha el demandante bien podía no tener ninguna medida que afectara su libertad, con independencia de que formalmente estuviera vinculado a la investigación penal.

En ese sentido es procedente reconocer al directamente afectado, a su esposa Mariela Rodríguez y a cada uno de sus hijos: Freddy Hernney Pardo Rodríguez y Johnny Servando Pardo Rodríguez, el equivalente a 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada uno, a título de indemnización de perjuicios morales[53].

6.2. Afectación de bienes constitucionales

---

[52] Sentencia de unificación fechada el 28 de agosto de 2013, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente 25.022. No. de radicación: 05001-23-31-000-1996-00659-01. Magistrado ponente: Enrique Gil Botero.

[53] El parentesco de hijos está debidamente acreditado mediante los registros civiles de nacimiento y la condición de cónyuge lo está con el registro civil de matrimonio. Folios 2 y 4-5, cuaderno de pruebas.

En la demanda se señaló que los demandantes soportaron un mayor perjuicio moral como consecuencia de las publicaciones en la prensa de los hechos que aquí se discuten. Así aparece consignado en el libelo:

> *"Perjuicios morales: (…).*
>
> *"Igualmente tuvieron que soportar la discriminación y el estigma social donde convivían y desarrollaban sus actividades ante el despliegue de los medios de comunicación que publicitaban la noticia en titulares de páginas enteras en la prensa escrita, en los noticieros radiales y en la misma televisión. No hubo señores Magistrados, una sola oportunidad en dichos medios de comunicación que no se aprovechara para colocar en tela de juicio la honra y buen nombre de SERVANDO PARDO REYES como fue y es de público conocimiento".*

Entiende la Sala que de conformidad con la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera de esta Corporación, que tipificó el daño inmaterial consistente en la vulneración de derechos constitucionalmente protegidos, lo que se pretende con la demanda, además de la indemnización del perjuicio moral, es la reparación de la honra y el buen nombre del señor Servando Pardo Reyes, los cuales se vieron vulnerados tras el despliegue noticioso que se hizo de la situación jurídica por la que atravesó, derechos fundamentales consagrados en los artículos 15 y 21 de la Constitución Política[54].

En sentencia de unificación dictada por la Sección Tercera de esta Corporación el 28 de agosto de 2014, se dijo lo siguiente[55]:

> *"15.3. Al respecto la Sala reitera los criterios expuestos en la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección del 14 de septiembre de 2011, en la cual se sostuvo que esta clase de afectaciones a bienes o derechos constitucional o convencionalmente afectados deben ser reconocidos como una tercera categoría de daños inmateriales autónomos. Bajo esta óptica, se sistematizó en su momento de la siguiente manera:*
>
> *'La tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro*

---

[54] -*"ARTÍCULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. (…).*
-*"ARTÍCULO 21. Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección".*

[55] Consejero Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Radicación número: 05001-23-25-000-1999-01063-01 (32988). Actor: Félix Antonio Zapata González y otros. En este fallo se efectuaron las siguientes citas:

bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de 'daño corporal o afectación a la integridad psicofísica' y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación[56]'.

"15.4. Así, en los casos de perjuicios por vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, se reafirman los criterios contenidos en la sentencia precitada[57]. En esta oportunidad la Sala, para

---

[56] *"Consejo de Estado, sentencia de Sala Plena del 14 de septiembre de 2011, rad. 19031 y 38222, M.P. Enrique Gil Botero.*

[57] *"Para efectos de apreciar la línea de evolución de los perjuicios inmateriales, se destacan las siguientes providencias: la sentencia de julio 3 de 1992, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, concedió por primera vez en la Jurisdicción Contencioso administrativa un perjuicio inmaterial, distinto del moral, identificado con el nombre de daño fisiológico, con el que se hace referencia a la pérdida de la posibilidad de realizar actividades vitales que, aunque no producen rendimiento patrimonial, hacen agradable la existencia. El Consejo de Estado -Sección Tercera- en sentencia del 1º de julio de 1993 –rad. 7772, M.P. Daniel Suárez Hernández-, respaldó la anterior tesis, la cual fue reiterada en el fallo del 6 de mayo de 1993 - rad. 7428, M.P. Julio Cesar Uribe-Acosta, en la que se precisó que esta categoría es una especie de resurrección del hombre 'abatido por los males del cuerpo, y también por los daños que atacan el espíritu, [se] orienta [a] la indemnización del daño fisiológico o la vida de relación'. En sentencia del 25 de septiembre de 1997 – rad. 10421, M.P. Ricardo Hoyos Duque, la Sección Tercera cambió la expresión 'perjuicio fisiológico' por el concepto de 'perjuicio de placer', asimilándolo al de 'daño a la vida de relación'.*
Más tarde, en sentencia del 19 de julio de 2000 -rad. 11842, M.P. Alier Hernández Enríquez, precisó que este de daño de orden inmaterial debía denominarse 'daño a la vida de relación', por cuanto se trata de un concepto más adecuado que el 'perjuicio fisiológico': 'el perjuicio aludido no consiste en la lesión en sí misma, sino en las consecuencias que, en razón de ella, se producen en la vida de relación de quien la sufre', afectación inmaterial que puede tener origen en una lesión física o corporal, como también, por ejemplo, en una acusación calumniosa o injuriosa, en la discusión del derecho al uso del propio nombre o la utilización de este por otra persona, en un sufrimiento muy intenso o, incluso, en un menoscabo al patrimonio o una pérdida económica. Se debe recordar que en pretérita ocasión, antes de la Constitución Política de 1991, la Corte Suprema de Justicia tuvo la oportunidad de acoger el término 'daño a la persona', para señalar que consiste en un '(…) desmedro a la integridad física o mental, o en injuria al honor, la libertad o la intimidad', sentencia de abril 4 de 1968, M.P. Fernando Hinestrosa. Precisó la providencia que un daño puede dar origen a múltiples consecuencias, algunas de ellas de carácter patrimonial o de linaje diverso que pueden repercutir en el equilibrio sentimental o quebrantos transitorios o definitivos, más o menos graves, en la vida de relación del sujeto. El primero, hace referencia al daño emergente y lucro cesante. El segundo, se identifica con el perjuicio de carácter moral, que incide o se proyecta en el fuero interno de la persona, al generar sensaciones de aflicción, congoja, desilusión, tristeza, pesar, etc. Y el tercero, es el denominado daño a la vida de relación, que se traduce en afectaciones que inciden en forma negativa sobre su vida exterior, concretamente, en su 'actividad social no patrimonial'.
'Posteriormente, en decisiones de 15 de agosto y 18 de octubre de 2007 -rad. 2002-00004-01(AG) y 2001-00029-01(AG)- la Sección Tercera cambió su denominación y lo denominó 'alteración grave a las condiciones de existencia', la cual se acredita respecto de las condiciones de existencia previas, con las características de ser graves, drásticas y extraordinarias: '[E]n esta oportunidad la Sala aprovecha para, en aras de precisión y rigor en la nomenclatura, dejar de lado el nomen que

efectos de unificación de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, precisa:

"15.4.1. El daño a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados tiene las siguientes características:
"i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial.

"ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales.

"iii) Es un daño autónomo: no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular.
"iv) La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva: los efectos del daño se manifiestan en el tiempo, de acuerdo al grado de intensidad de la afectación, esto es, el impedimento para la víctima directa e indirecta de gozar y disfrutar plena y legítimamente de sus derechos constitucionales y convencionales.

"15.4.2. La reparación del referido daño abarca los siguientes aspectos:

"(…).

---

hasta ahora se ha venido utilizando -en ocasiones de manera inadecuada o excesiva- para acudir al concepto de daño por alteración grave de las condiciones de existencia, el cual ofrece mayor amplitud que el anterior y abarca no sólo la relación de la víctima con el mundo exterior, sino, de manera más general, esos cambios bruscos y relevantes a las condiciones de una persona en cuanto tal y como expresión de la libertad y el albedrío atributos esenciales a la dignidad humana principio fundante del Estado Social de Derecho colombiano y de su ordenamiento jurídico, según consagra el artículo 1° de la Constitución Política (…) El reconocimiento de indemnización por concepto del daño por alteración grave de las condiciones de existencia es un rubro del daño inmaterial -que resulta ser plenamente compatible con el reconocimiento del daño moral-, que, desde luego, debe acreditarse en el curso del proceso por quien lo alega y que no se produce por cualquier variación menor, natural o normal de las condiciones de existencia, sino que, por el contrario, solamente se verifica cuando se presenta una alteración anormal y, por supuesto, negativa de tales condiciones'.
"Finalmente, las providencias de 14 de septiembre de 2011 – rad. 19.031 y 38.222, antes citadas, sistematizaron la tipología de los daños inmateriales, así: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico), cuando se deriva de una lesión corporal y iii) daños a bienes constitucionales.

“ii) La reparación del daño es dispositiva: si bien las medidas de reparación de este tipo de daños pueden serlo a petición de parte, también operan de oficio, siempre y cuando aparezca acreditada su existencia.

“iii) La legitimación de las víctimas del daño: se reconoce a la víctima directa de la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza", en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos.

*“iv**) Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias**; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado.*

“vi) Es un daño frente al cual se confirma el rol del juez de responsabilidad extracontractual como reparador integral de derechos vulnerados, sin desconocer que las indemnizaciones que tradicionalmente han venido siendo reconocidas impactan directa o indirectamente en los derechos de las víctimas; sin embargo, en tratándose de vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados, se impone la necesidad de que el juez acuda a otras medidas, con el fin de reparar plenamente a las víctimas” (Negrilla por la Sala).

Ahora bien, aparece probado en el expediente una vulneración al buen nombre y a la honra del señor Servando Pardo Reyes, producto de un despliegue publicitario de la situación jurídica por la cual atravesó y que, como se vio, se tornó en injusta casi doce años después, cuando la Fiscalía precluyó la investigación por prescripción de la acción penal, de ahí que es procedente reparar esta afectación de derechos fundamentales bajo los parámetros contenidos en la sentencia que acaba de citarse.

Con la demanda se allegaron unos recortes de prensa con el objeto de ilustrar el despliegue noticioso que se hizo del proceso penal en que se vio envuelto el señor

Servando Pardo Reyes en su condición de Concejal de Bogotá[58]. Sobre el valor probatorio de este tipo de documentos la jurisprudencia de la Corporación ha dicho lo siguiente:

> *"Advierte la Sala que obran recortes de periódicos y sus copias, allegados por la parte demandante, con los que se pretende demostrar la ocurrencia de los hechos; al respecto, se precisa que aquellos carecen de la entidad suficiente para probar, por sí solos, la existencia y veracidad de tales hechos. En efecto, en sentencia reciente de la Sala Plena Contencioso Administrativa de esta Corporación se dijo, refiriéndose a las noticias de prensa, que 'Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez'[59], razón por la cual los recortes allegados se apreciarán con el conjunto de pruebas obrantes en el expediente"*[60].

Se sigue de lo que viene de verse que los recortes de prensa que obran en el expediente resultan acordes, en lo fundamental, con los demás elementos probatorios, esto es, que el señor Servando Pardo Reyes en su condición de Concejal fue vinculado a un proceso penal por el delito de peculado y en virtud del cual se le dictó medida de aseguramiento, de ahí que la Sala concluye que sí hacen referencia a los hechos que subyacen a este proceso.

Así las cosas, toda vez que está probada la afectación al buen nombre y a la honra del demandante, procede ordenar la siguiente medida de satisfacción:

La Fiscalía General de la Nación establecerá un link en su página web con un encabezado en donde reconozca públicamente su responsabilidad en este caso y en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia.

La entidad demandada, en el término de 2 meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, subirá a la red el archivo que contenga esta decisión y mantendrá el acceso al público del respectivo vínculo durante un período de 6 meses que se contarán desde

---

[58] Folios 15-20, cuaderno de pruebas.
[59] Sentencia del 29 de mayo de 2012. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. PI 2011-01378-00. C.P. Susana Buitrago Valencia
[60] Sentencia proferida el 10 de septiembre de 2014 por la Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación número: 73001-23-31-000-2002-01402-01(30875) A.

la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución.

6.3. Materiales

-Daño emergente

i) El señor Servando Pardo Reyes solicitó la indemnización del daño emergente consistente en los honorarios pagados a un profesional del derecho para que lo asistiera en el proceso penal que subyace a esta demanda de reparación directa. Como prueba para acreditarlo se rindió un dictamen pericial en el cual se consignó lo siguiente:

> *"DAÑO EMERGENTE:*
> *"A. Certificación de cancelación de honorarios que el Dr. Servando Pardo Reyes tuvo que sufragar el profesional de Derecho Fabio Silva Torres, en la atención profesional dada al proceso penal, por valor de CINCO MILLONES"*[61].

Afín con lo consignado por los peritos, obra como anexo del dictamen un documento en copia simple suscrito por el señor Fabio Silva Torres del siguiente tenor:

> *"CERTIFICACIÓN:*
>
> *"1. En relación con el sumario No. 003 adelantado por la Fiscalía 10 Delegada de Investigaciones Especiales, a cargo de la Doctora (…) tuve oportunidad de representar al Doctor SERVANDO PARDO REYES (…) a quien se citó inexplicablemente a diligencia de indagatoria. En ese momento procesal comencé mi labor profesional.*
>
> *"2. Durante el desarrollo de la investigación seguí atendiendo los intereses del Doctor Pardo Reyes, hasta cuando el citado Despacho aceptó DECLARAR PRESCRITA la acción penal en lo que correspondía a SERVANDO PARDO REYES y otros, mediante providencia del 30 de enero de 2004, decisión que se encuentra ejecutoriada.*
>
> *"3. El valor total de los honorarios pagados al suscrito, en varias cuotas, fue de $ 5`000.000"*[62].

Si bien este documento fue allegado en copia simple cabe precisar que, de conformidad con la ya unificada jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, es posible otorgarle mérito demostrativo toda vez que respecto del mismo se surtió el

---

[61] Folio 4, cuaderno dictamen pericial.
[62] Folio 122, cuaderno dictamen pericial.

principio de contradicción en relación con las partes del proceso, sin que se hubieren opuesto a que fuera tenido como prueba[63]. En efecto, el dictamen estuvo a disposición de las partes por el término legal dispuesto para que solicitaran su adición, su aclaración o lo objetaran por error grave.

De igual manera es del caso traer a colación los requisitos para otorgar valor probatorio a documentos de naturaleza privada emanados de terceros. Así reza el artículo 277 del Código de Procedimiento Civil, el cual dispone lo que sigue:

> *"DOCUMENTOS EMANADOS DE TERCEROS. Salvo disposición en contrario los documentos privados de terceros solo se estimarán por el juez.*
>
> *"1. Si siendo de naturaleza dispositiva o simplemente representativa son auténticos de conformidad con el artículo 252.*
>
> *"2.* ***Los documentos privados de contenido declarativo, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite ratificación****".* (Negrilla por la Sala).

En ese orden de ideas, dado que el documento aportado por los peritos fue emanado de un tercero, su contenido es de naturaleza declarativa y la entidad demandada no solicitó su ratificación para efectos de controvertir su contenido, para la Sala dicha probanza tiene valor probatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 del Código de Procedimiento Civil, lo que permite tener por cierto que el demandante canceló por su defensa técnica dentro del proceso penal que originó la presente acción de reparación directa la suma de $ 5'000.000.

Sea del caso señalar que el documento del que se viene hablando y que fue suscrito por el señor Fabio Silva Torres, el cual se anexó a la experticia, coincide con las demás pruebas del plenario acerca de la fecha y la razón por la cual precluyó la investigación en contra del demandante, de lo cual se deduce que no hay motivos para dudar de la veracidad de su contenido.

---

[63] Sala plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia dictada el 30 septiembre 2014. Radicación número: 11001-03-15-000-2007-01081-00 (REV). Actor: ADRIANA GAVIRIA VARGAS.

Se tiene, además, que dicho documento no es la única probanza acerca de los honorarios cancelados por el señor Servando Pardo Reyes para su defensa en el proceso penal. En primera instancia rindió testimonio, precisamente, el señor Fabio Silva Torres el abogado defensor del ahora demandante en la mencionada causa criminal quien afirmó que recibió de este la suma de cinco millones de pesos por haberlo asistido en esa oportunidad. Así lo dijo:

> *"lo conocí porque acudió a mi oficina profesional de abogado para consultar una situación de tipo jurídico penal que lo afectaba en relación con la investigación abierta al entonces Alcalde de Bogotá (…) Como él fuera citado por un juzgado de instrucción criminal de la época, me parece el número 23, para rendir declaración injurada lo acompañé en dicho evento procesal en ejercicio del poder que él me confirió en ese momento, el cual estuvo vigente hasta la terminación del trámite de la Fiscalía hasta hace relativamente poco tiempo (…) me pagó la suma de cinco millones de pesos ($ 5'000.000) no recuerdo la periodicidad de esos pagos, de todos modos esa suma ya está cancelada"*[64].

Como puede verse, lo declarado por el señor Fabio Silva Torres es afín a la prueba documental en relación con el costo en el que el actor incurrió para su defensa técnica dentro de la investigación penal.

Así las cosas, la Sala reconocerá al demandante, previa actualización de su valor, la suma de cinco millones de pesos por concepto de indemnización del daño emergente comoquiera que fue una erogación que se causó como consecuencia de una actividad desplegada por la Fiscalía que, como se vio, el señor Servando Pardo Reyes no tenía por qué soportar:

$$a)\ Ca = Ch \times \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde:

-Ca: Capital actualizado a establecer.
-Ch: Capital histórico a traer a valor presente.
-Índice final: IPC vigente a la fecha de esta sentencia: enero de 2016.

[64] Folio 610, cuaderno de pruebas.

-Índice inicial: IPC vigente a la fecha de la resolución que precluyó la investigación penal: enero de 2004.

Ca = $ 5'000.000 x $\frac{127,78}{76,70}$

Ca = $ 8'329.856

La Sala actualizó el valor de los honorarios cancelados a un profesional del derecho teniendo en cuenta la fecha de la resolución por medio de la cual se declaró la preclusión de la investigación, por cuanto no se puede establecer la fecha en que el demandante pagó ese dinero.

ii) La indemnización del daño emergente también se hizo consistir en el valor de unos créditos que el señor Servando Pardo Reyes solicitó a FINAGRO para su manutención mientras estuvo vinculado al mencionado proceso penal pues, según el libelo, sus ingresos se disminuyeron en razón de esa circunstancia.

Como prueba de ese perjuicio se allegó al expediente una certificación expedida por el BBVA que es del siguiente tenor:

> *"Certificamos*
>
> *"Que el señor SERVANDO PARDO REYES, identificado con cédula (…) estuvo vinculado a esta sucursal mediante 2 créditos de FINAGRO, los cuales se encuentran cancelados en su totalidad.*
>
> *"Damos esta información a los 3 días del mes de julio del año 2003"*[65].

La certificación que se acaba de transcribir no es prueba de que los créditos otorgados por FINAGRO al señor Servando Pardo Reyes hubieren sido consecuencia de la mala situación económica que, según la demanda, se encontraba en razón de su vinculación al mencionado proceso penal.

---

[65] Folio 598, cuaderno principal.

Aunque los testimonios recaudados en primera instancia aseguraron que la situación económica del señor Servando Pardo Reyes se vio afectada por su vinculación a la investigación penal, en ninguna parte hicieron mención al hecho de que tuvo que solicitar créditos a alguna institución financiera[66], de ahí que la Sala no cuenta con elementos que le permitan concluir que los créditos a través de FINAGRO hubieran sido por la causa indicada en la demanda.

Agréguese que FINAGRO, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, es una entidad crediticia destinada a colocar dinero en un sector específico de la economía como lo es el concerniente a la financiación de actividades agrícolas para fomentar el desarrollo rural, razón por la cual la ausencia de otros elementos de prueba acerca de la destinación que tuvieron los mencionados créditos impiden deducir, a priori, que su destino fue la manutención de la familia del ahora demandante.

iii) La indemnización del daño emergente también comprende el valor de unos créditos otorgados por el BBVA con el objeto de solventar los gastos familiares y de manutención debido a la merma de los ingresos como consecuencia de la vinculación del señor Servando Pardo Reyes al mencionado proceso penal.

Como prueba de los referidos créditos el dictamen pericial rendido para establecer los perjuicios materiales señalados en la demanda conceptuó lo siguiente:

> *"El préstamo por valor de doce millones de pesos, que presume la parte actora en folio 6, numeral c, en demanda inicial. Se solicitó la respectiva investigación a dicha entidad (BBVA) y negaron crédito otorgado para los años 1991, 1992, 1993 y 1994, al Dr. Servando Pardo Reyes"*[67].

Como anexo del dictamen y con base en el cual los peritos afirmaron lo que se acaba de transcribir obra en el plenario una certificación en original expedida por el banco BBVA y que es del siguiente tenor:

---

[66] Folios 602-614, cuaderno de pruebas.
[67] Folio 4, cuaderno dictamen pericial.

> *"De acuerdo a su solicitud, nos permitimos informarle que una vez revisados nuestros archivos,* ***el señor Servando Pardo Reyes****, identificado con cédula (…),* ***no presenta aprobaciones de crédito con esta entidad durante los años 1991, 1992 1993 y 1994****"*[68] (Negrilla por la Sala).

De ninguna manera los medios de prueba que acaban de relacionarse permiten establecer que el señor Servando Pardo Reyes tuvo alguna vez créditos con el BBVA, por cuanto lo que señala la certificación emitida por dicha institución financiera es que entre 1991 y 1994 el ahora demandante **no** presentó "*aprobaciones de crédito*".

Así las cosas, se impone negar la pretensión indemnizatoria del daño emergente representada en los créditos otorgados por el sistema financiero.

-Lucro cesante

i) Por concepto de indemnización del lucro cesante se solicitó a favor del señor Servando Pardo Reyes el valor de los ingresos que dejó de percibir en su condición de concejal de Bogotá, actividad que, según el libelo, se vio afectada como consecuencia de su vinculación al referido proceso penal y para la cual había sido electo para los períodos 1990-1992 y 1992-1994[69].

Previo a resolver resulta importante hacer referencia al régimen aplicable a los concejales, especialmente los honorarios que les corresponde por su actividad.

Para la fecha en que el señor Servando Pardo Reyes fue vinculado al proceso penal objeto de discusión -26 de junio de 1992- y el tiempo en que estuvo vigente en su contra la medida de aseguramiento de detención preventiva -26 de enero y 26 de abril de 1993-, el ordenamiento jurídico no tenía prevista remuneración para el ejercicio de la actividad de concejal.

Aunque con la expedición de la Constitución Política de 1991 se estableció la posibilidad de que los concejales percibieran honorarios por su actividad, la Asamblea Nacional

---

[68] Folio 129, cuaderno dictamen pericial.
[69] Folio 6, cuaderno del dictamen pericial.

Constituyente encomendó al Congreso de la República reglamentar este derecho[70], cosa que hizo mediante la Ley 136 de 1994[71], de ahí que solo a partir del 1 de enero de ese año el mencionado cargo de elección popular fue remunerado[72].

No obstante lo anterior, como el señor Servando Pardo Reyes era concejal de Bogotá, entidad territorial que goza de un régimen especial, contenido en el Decreto 1421 de 1993, anterior a la Ley 136 de 1994, y de aplicación exclusiva en la capital del país, es la norma que regula hasta la fecha el régimen económico de tales funcionarios en Bogotá.

Fue el Decreto 1421 de 1993, que entró en vigencia el 21 de julio de ese año, que en el artículo 34 desarrolló el derecho constitucional, en su caso de los concejales de Bogotá, de percibir honorarios por su actividad[73].

Dicho lo anterior, la Sala encuentra que los concejales de Bogotá tan solo percibieron honorarios por la asistencia a las sesiones a partir de la entrada en vigencia del Decreto

---

[70] Artículo 312 de la Constitución Política:
"(…).
"La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.
*"**La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones**.*
"(…)" (Negrilla por la Sala).

[71] Ley p**or la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, entre ellas, el régimen económico de los ediles.**

[72] Así lo dispuso el artículo 65 de la Ley 136 de 1994:
"Reconocimiento de derechos. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 3171 de 2004. Los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias.
"Así mismo, tienen derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida y a la atención médico-asistencia personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales.
"Las resoluciones que para efecto de reconocimiento de honorarios expidan las mesas directivas de los concejos, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito. Cualquier ciudadano o persona podrá impugnarlas, y la autoridad competente, según el caso, dará curso a la investigación o proceso correspondiente.
*"**Parágrafo.- Los honorarios de que trata este artículo se causarán a partir del 1 de enero de 1994**"* (Negrilla por la Sala).

[73] De conformidad con el artículo 180 del Decreto 1421 de 1993 este empezó a regir desde la fecha de su publicación, cosa que ocurrió el 21 de julio de 1993.
-Los incisos primero y segundo del artículo 34 del Decreto No. 1421 de 1993 dicen así:
"ARTÍCULO 34. HONORARIOS Y SEGUROS. A los Concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte (20).
"En todo caso el monto de los honorarios mensuales de los concejales no excederá la remuneración mensual del alcalde mayor".

1421 de 1993, circunstancia que ocurrió con posterioridad al período de tiempo en que el señor Servando Pardo Reyes soportó la medida de aseguramiento de detención preventiva, esto es, entre el 26 de enero y el 26 de abril de 1993.

Es del caso precisar que en la época en que el demandante soportó la medida de aseguramiento, lo que ocurrió con antelación a la expedición del Decreto 1421 de 1993, se encontraba vigente el antiguo régimen especial de la ciudad de Bogotá contenido en el Decreto 3133 de 1968, que al haber sido expedido bajo la Constitución Política de 1886, el ejercicio de la actividad de concejal no se remuneraba.

Así las cosas, al señor Servando Pardo Reyes no le asiste razón de reclamar los honorarios de concejal por el término en que soportó la medida de aseguramiento de detención preventiva, por cuanto se trataba de un derecho que para ese momento no había sido desarrollado por el ordenamiento jurídico.

Ahora, si bien el señor Servando Pardo Reyes tras la revocatorio de la medida de aseguramiento continuó con su actividad política en el Concejo de Bogotá hasta el 9 de diciembre de 1993[74], fecha en la que renunció a su cargo de elección popular a pesar de haber sido electo para el período 1992-1994, lo cierto es que los honorarios a los que tenía derecho por su asistencia a las sesiones de la Corporación, a partir del 21 de julio de 1993, fecha de entrada en vigencia del Decreto 1421 de ese año, y hasta la fecha de su retiro, no le fueron cancelados porque él, de manera voluntaria, se abstuvo de recibirlos.

La prueba de que el demandante, voluntariamente, se abstuvo de recibir los honorarios que le correspondían, son unos memorandos expedidos por la Secretaría General del Concejo de Bogotá, allegados en copia auténtica como anexos del dictamen pericial que se practicó con el objeto de tasar los perjuicios materiales señalados en la demanda.

Tales memorandos contienen la relación de la asistencia, entre el 22 de julio y 15 de diciembre de 1993, de los integrantes del concejo de Bogotá a las sesiones de la

---

[74] Mediante resolución No. 7 calendada el 9 de diciembre de 1993, el Concejo de Bogotá aceptó la renuncia al cargo presentada por el señor Servando Pardo Reyes.

Corporación, entre ellos el demandante, con el objeto de liquidarles sus honorarios. En esos documentos aparece la siguiente anotación[75]:

> *"De conformidad con el oficio del pasado 26 de agosto, se excluye de esta relación al Honorable Concejal Servando Pardo Reyes,* ***debido a que él expresamente ha renunciado a estos honorarios****"* (Negrilla por la Sala).

De conformidad con lo expuesto, ha de negarse la indemnización del lucro cesante representado en los honorarios que dejó de percibir producto de su asistencia a las sesiones del Concejo de Bogotá, a partir del 21 de julio de 1993 y hasta la fecha de su renuncia, toda vez que él voluntariamente se negó a recibirlos. Agréguese que se desconocen las causas por las que el demandante se retiró de la Corporación, de ahí que no puede afirmarse que ocurrió como consecuencia de su vinculación a la investigación penal objeto de discusión.

ii) Con la demanda también se solicitó indemnización del lucro cesante representado en los ingresos que el señor Servando Pardo Reyes dejó de percibir por el desempeño de su profesión de ingeniero, la cual se vio afectada como consecuencia de su vinculación al proceso penal.

La Sala accederá a esta pretensión en relación al tiempo en que estuvo vigente la medida de aseguramiento de detención preventiva sobre el señor Servando Pardo Reyes, pues es razonable que por este período devengara algún ingreso producto del desempeño de su profesión para solventar su manutención, ya que el ejercicio de su actividad política en el Concejo no le dejaba ningún rédito[76].

No se reconocerá el lapso de tiempo que la persona requiere para conseguir trabajo luego de haber obtenido su libertad o acondicionarse en una actividad laboral, tal y como suele hacerlo la Sala en casos de privación injusta de la libertad[77], por cuanto

---

[75] En los folios 106-119, cuaderno del dictamen pericial, obran los referidos memorandos.
[76] Es de recordar que según se dejó visto con anterioridad, mientras estuvo vigente la medida de aseguramiento en contra del ahora demandante, los concejales todavía no tenían derecho a percibir honorarios por su actividad política.
[77] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, expediente No. 13.168, M.P. Mauricio Fajardo Gómez:

está probado que una vez la Fiscalía revocó la medida de aseguramiento de detención preventiva en contra del señor Servando Pardo Reyes continuó laborando en el Concejo de Bogotá hasta el 9 diciembre de 1993, fecha en la que presentó renuncia sin que sea posible establecer las causas.

Así mismo, está probado que el ahora demandante se negó a recibir los honorarios a que tenía derecho por su actividad en la mencionada Corporación, todo lo cual lleva a concluir que la fuente de ingresos del señor Servando Pardo Reyes, tras la revocatoria de la medida de aseguramiento de detención preventiva, no se afectó.

La indemnización de lucro cesante no se extenderá hasta la fecha en que la entidad demandada precluyó, por prescripción de la acción, la investigación penal seguida en contra del señor Servando Pardo Reyes.

Ha de precisarse que a pesar de que las declaraciones testimoniales rendidas por los señores Pedro Humberto Linares Zúñiga y Néstor Iván Suárez Ruiz coinciden en afirmar que el ejercicio profesional del señor Servando Pardo Reyes se afectó como consecuencia de los señalamientos que surgieron en su contra con ocasión de la investigación penal a la que estuvo involucrado, en el sentido de que dejaron de contratar sus servicios de ingeniero y que tuvo que vender la casa donde vivía para solventar sus gastos[78], sus afirmaciones carecen de la entidad suficiente para considerar con certeza su dicho, pues ni siquiera hay manera de establecer que hubo una venta del bien inmueble donde vivía con su familia, circunstancia que debería acreditarse mediante el certificado de tradición y libertad del bien.

Tampoco es indicativo de perjuicio alguno producto de la vinculación del demandante al proceso penal una certificación expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con la cual se establece que el señor Servando Pardo Reyes *"se inscribió como candidato*

"En cuanto al tiempo que, en promedio, suele tardar una persona en edad económicamente activa en encontrar un nuevo puesto de trabajo en Colombia, la Sala se valdrá de la información ofrecida por el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de acuerdo con la cual dicho período equivale a 35 semanas (8.75 meses)".

[78] Folios 602-608, cuaderno de pruebas.

a la Cámara de Representantes por Bogotá" para las elecciones que se llevaron a cabo el 13 de marzo de 1994[79], pero no obtuvo los votos necesarios para obtener una curul.

No hay manera de establecer un nexo entre la situación jurídico penal por la que atravesó el señor Servando Pardo Reyes y la imposibilidad de llegar al Congreso de la República, de ahí que tampoco puede predicarse un lucro cesante derivado de la imposibilidad de desempeñarse como Representante a la Cámara.

Esclarecido lo relacionado con el tiempo sobre el cual se liquidará la indemnización del lucro cesante, procede la Sala a establecer el ingreso base de liquidación, así:

No hay cómo determinar el monto de los ingresos percibidos por el señor Servando Pardo Reyes, de ahí que la Sala presume que, al menos, el ejercicio de la profesión de ingeniero le reportaba un ingreso equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, tal como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación[80].

Sin embargo, encuentra la Sala procedente asumir, dada la trayectoria profesional del señor Servando Pardo Reyes, que sus ingresos producto del desempeño como ingeniero eran superiores a un salario mínimo mensual legal vigente.

Al expediente se allegó una serie de pruebas documentales con el objeto de probar la trayectoria profesional del ahora demandante, lo cual permite determinar que, además de que se desempeñó como concejal de Bogotá, ocupó varios cargos del sector público: i) Secretario de obras públicas del Distrito de Bogotá en el año de 1978[81]; ii) Gerente Territorial Cundinamarca del Instituto de Crédito Territorial en 1979[82] y iii) Sub Gerente Operativo de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá en 1986[83].

---

[79] Folio 120, cuaderno dictamen pericial.
[80] Ver sentencia de 26 de mayo de 2011. Expediente 250002326000199602873 01 (19855).
[81] Folio 596, cuaderno de pruebas.
[82] Folio 597, cuaderno de pruebas.
[83] Folio 594, cuaderno de pruebas.

Resulta oportuna la sentencia dictada el 30 de enero de 2013 por la Sub Sección B de la Sección Tercera de esta Corporación, que liquidó una indemnización del lucro cesante para una persona que no demostró la cuantía del perjuicio, pero que su trayectoria profesional permitía deducir que devengaba más de un salario mínimo mensual legal vigente. Así razonó la Corporación en aquella oportunidad[84]:

> *"46. Para el cálculo del ingreso base de liquidación, la Sala no dispone de elementos probatorios que le permitan determinar el valor exacto de los ingresos del demandante al momento en que fue afectado con la medida de aseguramiento de detención preventiva. En casos como estos, en donde no existe prueba del valor exacto de los ingresos dejados de percibir por la víctima de un daño antijurídico imputable al Estado, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que el lucro cesante debe calcularse con fundamento en el salario mínimo vigente al momento de la sentencia.*
>
> *"47. Sin embargo, en el caso concreto, es imposible desconocer que el señor González Vargas tenía, por su comprobada trayectoria profesional en el sector público (ver supra párr. 44), una mayor capacidad productiva, por lo cual se dará aplicación –tal como lo solicitó la parte actora a lo largo del proceso–, al precedente trazado por el Consejo de Estado en la sentencia de 19 de junio de 1997 referente al caso del ex ministro de justicia Enrique Low Murtra. En consecuencia, tomará como ingreso base de liquidación el promedio de lo devengado por el actor en los meses de enero a abril de 1992, cuando ocupó el cargo de superintendente de sociedades (f. 29, c. 2), el cual asciende a la suma de $1'777.098, incluyendo prestaciones sociales. Esta suma deberá ser actualizada de conformidad con la siguiente fórmula de indexación avalada por la jurisprudencia:*
>
> *"(…).*
>
> *"La fórmula a aplicar en este caso es la siguiente:*
>
> *"(…)".*

Con el fin de liquidar la indemnización del lucro cesante la Sala tomará el ingreso promedio que el Observatorio Laboral y Ocupacional del SENA, en su *"Boletín de tendencia de las ocupaciones a nivel nacional y regional 2do trimestre 2015",* estimó que devengaba una persona de nivel profesional en el mercado laboral colombiano. Este documento señaló que las personas de ese nivel de formación, en Colombia devengan en promedio $ 2'072.717 mensuales.

---

[84] Radicación número: 25000-2326-000-1997-14606-01(27093). Actor: Carlos González Vargas y otros. Demandado: Nación - Rama Judicial - Fiscalía General de la Nación. Magistrado ponente: Danilo Rojas Betancourt (e).

Teniendo en cuenta la trayectoria profesional del demandante, que ocupó altos cargos directivos del sector público, la Sala estima razonable incrementar dicha suma en dos salarios mínimos mensuales legales vigentes[85] para un total de **$ 3’451.627.**
De conformidad con lo expuesto se procede a efectuar la indemnización así:

Período a indemnizar: Vigencia de la medida de aseguramiento, desde el 26 de enero hasta el 26 de abril de 1993: 3 meses.

Ingreso base de liquidación: $ 3’451.627

Se hace necesario aplicar la fórmula para el cálculo del lucro cesante consolidado:

$$S = Ra \frac{(1+ i)^n - 1}{I}$$

Donde:

S = Es la indemnización a obtener.
Ra = Ingreso base de liquidación sobre el cual se liquidará el lucro cesante consolidado para el señor Servando Pardo Reyes: $ 3’451.627
i= Interés puro o técnico: 0,004867
n= Número de meses que comprende el período de la indemnización: 3 meses

Reemplazando tenemos:

$$S = \$\ 3’451.627 \frac{(1+ 0,004867)^3 - 1}{0,004867}$$

S= $ 10’405.359

7. Condena en costas

[85] Salario mínimo mensual legal vigente para el año 2016: $ 689.455

En vista de que no hay temeridad o mala fe en el comportamiento de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-Sección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

REVOCAR, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia, la sentencia de 27 de junio de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR que la Nación - Fiscalía General de la Nación- es patrimonialmente responsable de los perjuicios que los demandantes padecieron como consecuencia de la afectación al derecho de la libertad del señor Servando Pardo Reyes en desarrollo de una investigación penal que precluyó por prescripción de la acción.

SEGUNDO: CONDENAR a la Nación - Fiscalía General de la Nación- a pagar indemnización de perjuicios morales las siguientes sumas de dinero expresadas en salarios mínimos mensuales legales vigentes –SMMLV- a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia:

-Para Servando Pardo Reyes: 40 –SMMLV-

-Para Mariela Rodríguez (esposa), Johnny Servando Pardo Rodríguez (hijo) y Freddy Hernney Pardo Rodríguez (hijo): 40 –SMMLV- para cada uno de ellos.

TERCERO: CONDENAR a la Nación - Fiscalía General de la Nación- a pagar indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente la siguiente suma de dinero:

Para Servando Pardo Reyes la suma de OCHO MILLONES TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS ($ 8’329.856).

CUARTO: CONDENAR a la Nación - Fiscalía General de la Nación- a pagar indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante la siguiente suma de dinero:

Para Servando Pardo Reyes la suma de DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS CINCO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS ($ 10’405.359).

QUINTO: Condenar a la Nación - Fiscalía General de la Nación a la reparación integral de la violación de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre del señor Servando Pardo Reyes, para lo cual, de conformidad con la parte motiva de esta providencia, deberá adoptarse la siguiente medida de satisfacción:

La Fiscalía General de la Nación establecerá un link en su página web con un encabezado en donde reconozca públicamente su responsabilidad en este caso y en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia.

La entidad demandada, en el término de 2 meses contados a partir de la ejecutoria de este fallo, subirá a la red el archivo que contenga esta decisión y mantendrá el acceso al público del respectivo vínculo durante un período de 6 meses que se contarán desde la fecha en que se realice la respectiva carga de la información en la página web de esa institución.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO: Las condenas se cumplirán en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

OCTAVO: Para el cumplimiento de esta sentencia, expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

NOVENO: SIN condena en costas.

Ejecutoriada la presente providencia por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO **HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA