



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2011-000317-01 (48.886)**

**Actor: VEYMAR RENÉ SIERRA Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: ALCANCE DE LA APELACIÓN - Solo perjuicios/ REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL - Sí se agotó por algunos demandantes/ PERJUICIOS MORALES - Monto de la indemnización/ CAPTURA – Se toma en consideración los parámetros indemnizatorios de la privación injusta de la libertad/ ACTA DE COMPROMISO – No existió detrimento de la libertad personal o de locomoción del hoy actor.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia fechada el 26 de julio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se dispuso lo siguiente (se transcribe literal, incluidos posibles errores):

***“PRIMERO.- DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de la acción formulada por Sandra Patricia Suárez Carrillo y por Laura Valentina Sierra, de conformidad con la parte motiva del presente fallo.***

***“SEGUNDO.- DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de la acción formulada en contra de la Nación - Fiscalía General de la Nación, según lo analizado en la parte considerativa de esta sentencia.***

***“TERCERO.- DECLARAR PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia, de conformidad con lo analizado en la parte considerativa de este fallo.***



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

**“CUARTO.-** DECLARAR a la Nación - Rama Judicial, administrativamente responsable por los daños y perjuicios causados al demandante por el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia que trajo como consecuencia de la expedición errónea de una orden captura con su número de cédula y por ende su aprensión el 13 de junio de 2010.

**“QUINTO.-** CONDENAR a la Nación - Rama Judicial a pagar a favor de Veymar René Sierra, en calidad de directamente afectado, la suma equivalente a cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (5 SMMLV), por concepto de daño moral sufrido.

**“SEXTO.-** NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

**“SÉPTIMO.-** Sin condena en costas.

**“OCTAVO.-** No procede el grado jurisdiccional de consulta por no reunirse los requisitos establecidos en el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo, según lo establecido en la parte motiva de la presente providencia.

**“(…)”.**

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

En escrito presentado el 6 de abril de 2011, los actores Veymar René Sierra y Sandra Patricia Suárez Carrillo, quienes actúan en nombre propio y en representación de su hija menor Laura Valentina Sierra Suárez, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia con el fin de que se les declarara administrativa y patrimonialmente responsables por los perjuicios materiales e inmateriales a ellos ocasionados, como consecuencia de la *“falla del servicio en la Administración de Justicia que condujo a la expedición de una orden de captura con el número de cédula mal escrito y por ende a la captura, conminación y privación de la libertad del señor Veymar René Sierra”*.

Por ello, solicitaron que se condenara a las entidades demandadas a pagar, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, el monto de \$18'000.000, en virtud de los salarios dejados de percibir por el hoy demandante.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

De otra parte, a título de “*afectación a la vida en familia*”, pidieron la suma de \$26'780.000 para la víctima directa del daño, Veymar René Sierra.

Finalmente, por concepto de perjuicios morales, reclamaron el equivalente a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el señor Veymar René Sierra; 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes para su compañera permanente, Sandra Patricia Suárez y 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes para su hija, Laura Valentina Sierra Carrillo.

## **2. Los hechos**

Según se indicó en la demanda, el 13 de junio de 2010 el señor Veymar René Sierra fue detenido en el municipio de Fusagasugá, en virtud de la orden de captura proferida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, en cumplimiento de la sentencia por medio de la cual el Juzgado 18 Penal Municipal de Bogotá condenó al demandante como autor del delito de inasistencia alimentaria.

Se narró que el señor Sierra fue conducido hasta el Comando Segundo de Policía del municipio de Fusagasugá y que ese mismo día recuperó su libertad, después de suscribir un acta de compromiso.

De acuerdo con el libelo, en el proceso penal adelantado se estableció que el individuo que fue procesado y condenado por la conducta punible de inasistencia alimentaria respondía al nombre de Nelson Ricardo Herrera -y no al de Veymar René Sierra-<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Folios 3 a 11 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

### 3. Trámite en primera instancia

3.1. La demanda fue admitida, mediante auto del 28 de julio de 2011, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>2</sup>, auto admisorio que se notificó en debida forma a la Rama Judicial<sup>3</sup>, a la Fiscalía General de la Nación<sup>4</sup>, al Ministerio del Interior y de Justicia<sup>5</sup> y al Ministerio Público<sup>6</sup>.

3.2. La Rama Judicial se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que su actuación se desarrolló en cumplimiento de sus deberes legales. En este sentido, sostuvo que no incurrió en una falla en el servicio, razón por la cual no se configuró el daño al que se hizo mención en la demanda.

Aceptó que el Juzgado de Ejecución de Penas de Bogotá digitó erróneamente el número de cédula de ciudadanía de un procesado, equivocación que corrigió seis días después, luego, el hoy demandante en ningún momento fue recluido en establecimiento carcelario.

Por último, propuso la excepción que denominó “ausencia de causa petendi”, bajo el argumento de que el aquí actor fue dejado en libertad el mismo día de su captura<sup>7</sup>.

3.3. La Fiscalía General contestó la demanda, oponiéndose a sus pretensiones. Como razones de su defensa, adujo que en el caso objeto de estudio, la condena debía recaer única y exclusivamente en la Rama Judicial, por tratarse de la entidad que digitó erróneamente la cédula de ciudadanía del señor Nelson Ricardo Herrera, en el proceso adelantado en su contra por el delito de inasistencia alimentaria.

En esa misma línea, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, fundada en que el error judicial se encontraba en cabeza del Juzgado

<sup>2</sup> Folio 16 del cuaderno de primera instancia.

<sup>3</sup> Folio 20 del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folio 21 del cuaderno de primera instancia.

<sup>5</sup> Folio 19 del cuaderno de primera instancia.

<sup>6</sup> Reverso folio 16 del cuaderno de primera instancia.

<sup>7</sup> Folios 39 a 43 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, lo cual ocasionó la detención del hoy demandante en el municipio de Fusagasugá, con los subsiguientes perjuicios<sup>8</sup>.

3.4. El Ministerio de Justicia y del Derecho contestó la demanda, proponiendo las siguientes excepciones:

i) *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"*, dado que la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial eran las llamadas a responder por los perjuicios que, eventualmente, se hubieren ocasionado al hoy demandante.

ii) *"Imposibilidad de imputar el hecho dañoso al Ministerio de Justicia y del Derecho"*, con fundamento en que no existe nexo causal entre el daño alegado y las actuaciones del referido Ministerio<sup>9</sup>.

4. Concluido el período probatorio, mediante proveído del 19 de abril de 2012<sup>10</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo, oportunidad procesal en la cual la parte demandante<sup>11</sup>, la Fiscalía General de la Nación<sup>12</sup> y la Rama Judicial<sup>13</sup> se refirieron a lo expuesto en la demanda y en sus contestaciones, respectivamente.

El Ministerio Público emitió concepto de fondo, en el sentido de solicitar que se denegaran las pretensiones de la demanda, dado que la orden de captura proferida en contra del señor Veymar René Sierra fue aportada en copia simple, razón por la cual no constituía un medio de convicción con base en el cual se pudiera declarar la responsabilidad del Estado<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Folios 33 a 35 del cuaderno de primera instancia.

<sup>9</sup> Folios 48 a 50 del cuaderno de primera instancia.

<sup>10</sup> Folio 63 del cuaderno de primera instancia.

<sup>11</sup> Folios 64 a 66 del cuaderno de primera instancia.

<sup>12</sup> Folios 68 y 69 del cuaderno de primera instancia.

<sup>13</sup> Folios 99 al 102 del cuaderno de primera instancia.

<sup>14</sup> Folios 90 a 93 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

## 5. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 26 de julio de 2012, declaró la responsabilidad de la Rama Judicial por la falla en el servicio “*que trajo como consecuencia de la expedición errónea de una orden de captura con su número de cédula y por ende su aprehensión el 13 de junio de 2010*”; como consecuencia de ello, la condenó a pagar el monto equivalente a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la víctima directa del daño, a título de perjuicio moral.

Manifestó que la responsabilidad administrativa recaía sobre la Rama Judicial, pues fue la autoridad que digitó de forma errónea el número de cédula de ciudadanía del sentenciado, lo que ocasionó que el 13 de junio de 2010 el aquí actor fuera detenido por la Policía Nacional, circunstancia que condujo a que se adelantara un proceso penal en contra de una persona inocente.

Concluyó que el Juzgado de Ejecución de Penas de Bogotá corrigió el error en 30 días y no en 6 días, tal como lo manifestó la Rama Judicial en la contestación de la demanda, razón por la cual se había presentado un defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia en el trámite del proceso penal que, por el delito de inasistencia alimentaria, se adelantó en contra de otra persona.

Por último, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior y de Justicia, así como la improcedencia de la acción formulada en contra de la Fiscalía General de la Nación -por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad en relación con esta entidad pública-<sup>15</sup>.

## 6. El recurso de apelación

La parte actora, inconforme con la decisión anterior, interpuso recurso de apelación.

---

<sup>15</sup> Folios 104 a 117 del cuaderno del Consejo de Estado.



*Radicación:* 250002326000201100317 01  
*No. Interno:* 48886  
*Actor:* Veymar René Sierra y otros  
*Demandado:* Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
*Referencia:* Acción de Reparación Directa

Como argumentos de su oposición, solicitó el incremento de los perjuicios morales, pues los mismos no se compadecen con el sufrimiento padecido por la víctima directa del daño, toda vez que el señor Veymar René Sierra permaneció conminado en su residencia durante 40 días, como consecuencia del error judicial en cabeza de las entidades demandadas.

Manifestó que debía reconocerse indemnización por concepto de perjuicios materiales, porque, de conformidad con las pruebas obrantes en el plenario, el señor Sierra, al momento de su captura, devengaba un ingreso mensual de \$18'000.000, cifra que debía tenerse en cuenta para liquidar su lucro cesante.

En cuanto a las demandantes Sandra Patricia Suárez Carrillo y Laura Valentina Sierra, pidió que se les reconocieran las sumas de dinero solicitadas por concepto de perjuicios morales, dado que acreditaron su condición de cónyuge e hija de la víctima directa del daño, respectivamente<sup>16</sup>.

## **7. El trámite en segunda instancia**

**7.1.** El recurso presentado en los términos expuestos fue admitido por auto calendarado el 22 de noviembre de 2013<sup>17</sup>. 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<sup>18</sup>, oportunidad procesal en la cual la Fiscalía General de la Nación<sup>19</sup> y la parte actora<sup>20</sup> reiteraron lo expuesto a lo largo del proceso.

**7.2.** La Rama Judicial y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

---

<sup>16</sup> Folios 104 a 117 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>17</sup> Folios 174 a 177 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>18</sup> Folio 193 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>19</sup> Folios 194 a 198 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>20</sup> Folios 214 a 217 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

7.3. Mediante auto del 5 de junio de 2017<sup>21</sup>, esta Corporación, con fundamento en el numeral 3 del artículo 214 del CCA, decretó como prueba la certificación de conciliación expedida el 31 de agosto de 2012, por la Procuraduría 199 Judicial I Administrativa de Girardot, decisión que no fue materia de recurso alguno.

## II. CONSIDERACIONES

Para resolver la segunda instancia de la presente *litis* se abordarán los siguientes temas: 1) competencia; 2) el alcance de la apelación; 3) del agotamiento del requisito de procedibilidad de las demandantes Sandra Patricia Suárez Carrillo y Laura Valentina Sierra; 4) el ejercicio oportuno de la acción; 5) hechos probados; 6) indemnización de perjuicios y 7) la procedencia o no de la condena en costas.

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer de este proceso en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 26 de julio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez 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 sin consideración a la cuantía del proceso<sup>22</sup>.

### 2. El alcance de la apelación

Resulta necesario precisar que el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante está encaminado a que se modifiquen los montos otorgados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la parte resolutive de la sentencia impugnada.

<sup>21</sup> Folio 179 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto de Sala Plena del 9 de septiembre de 2008. Exp. 11001-03-26-000-2008-00009-00. M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

Lo anterior obliga a destacar que el recurso de apelación se encuentra limitado a los aspectos allí indicados, consideración que cobra mayor significado en el *sub lite* si se tiene presente que en los demás aspectos del fallo impugnado – incluyendo: *i)* la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior y de Justicia, *ii)* la improcedencia de la acción formulada en contra de la Fiscalía General de la Nación y *iii)* la declaratoria de responsabilidad de la Rama Judicial-, la propia parte apelante manifiesta su conformidad y sostiene que esos otros aspectos de la sentencia de primera instancia merecen ser confirmados.

Así pues, tal como en diversas oportunidades lo ha puntualizado la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, conviene precisar que mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial -en este caso la que contiene una sentencia-, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia empleó para tomar su decisión, con sus propias consideraciones o apreciaciones, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, a cuyo tenor:

*“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y **por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso**, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla (...)”* (se destaca).

Esta Sala ha delimitado el estudio del recurso de alzada -y con ello la competencia del Juez *ad quem*- a los motivos de inconformidad que exprese el recurrente, en el siguiente sentido:

*“Ninguna precisión resultaría necesario efectuar en relación con el régimen de responsabilidad aplicable a las circunstancias del caso concreto, ni en cuanto a la concurrencia, en el mismo, de los elementos constitutivos del régimen respectivo, **habida cuenta que el recurso de apelación incoado por la entidad demandada no controvierte tales extremos y la parte actora no recurrió la sentencia de primera instancia, de manera que los referidos,***



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

**son puntos de la litis que han quedado fijados con la decisión proferida por el a quo**<sup>23</sup> (se destaca).

De ese modo, por regla general, a la luz de las disposiciones legales vigentes y según la interpretación que a las mismas les ha atribuido la jurisprudencia, se tiene que el recurrente debe señalar en forma oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos por la ley, los asuntos que considere lesivos de sus derechos y debe justificar las razones de su inconformidad, a las cuales deberá ceñirse el juez<sup>24</sup>.

En el caso *sub exámine* se tiene que el extremo activo de la *litis* edificó la impugnación contra la sentencia de primera instancia sobre dos aspectos: *i*) la declaratoria de “*improcedencia*” de la acción formulada por Sandra Patricia Suárez Carrillo y Laura Valentina Sierra y *ii*) la inconformidad respecto del monto indemnizatorio reconocido a los demandantes en primera instancia.

Así las cosas, toda vez que que la declaratoria de responsabilidad del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto de la Rama Judicial no fue objeto de pronunciamiento alguno, ni mucho menos controvierte tal extremo, ninguna precisión efectuará la Sala en relación con el régimen de responsabilidad aplicable a las circunstancias del caso concreto, ni en cuanto a la concurrencia en el mismo de los elementos constitutivos del régimen respectivo, de manera que los referidos son puntos de la *litis* que han quedado fijados con la decisión que profirió el *a quo*.

### **3. Ejercicio oportuno de la acción**

Al tenor de lo previsto por el numeral 8 del 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,

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto del 2008, Exp. 14638.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



*Radicación:* 250002326000201100317 01  
*No. Interno:* 48886  
*Actor:* Veymar René Sierra y otros  
*Demandado:* Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
*Referencia:* Acción de Reparación Directa

operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

La falla en el servicio, para la parte actora, consistió en que el señor Veymar René Sierra fue capturado en virtud de una investigación penal adelantada por el delito de inasistencia alimentaria en contra de otra persona, Nelson Ricardo Herrera Jutinico; como consecuencia de lo anterior, el hoy actor debió asumir algunas obligaciones que le ocasionaron daños patrimoniales y sociales.

Ahora, el ente acusador no dictó decisión alguna con el fin de declarar la ilegalidad de la captura del señor Veymar René Sierra, por tal razón, solo hasta que el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá aclaró que el hoy demandante nunca fue condenado por el delito de inasistencia alimentaria se puso de presente la carencia de fundamento de la medida de captura, por tal razón, la caducidad de la acción se contará desde la providencia en mención.

Aunque no obra prueba de la ejecutoria de la referida decisión, tal situación no es óbice para determinar la oportunidad en la presentación de la demanda.

En efecto, la decisión fue proferida el 19 de julio de 2010<sup>25</sup>, de tal suerte que, sin perjuicio del término de ejecutoria de la providencia, la acción de reparación directa se ejerció dentro de la oportunidad legal prevista, por cuanto se presentó el 6 de abril de 2011<sup>26</sup>.

#### **4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad de las demandantes Sandra Patricia Suárez Carrillo y Laura Valentina Sierra**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró improcedente la demanda interpuesta por Sandra Patricia Suárez Carrillo y Laura Valentina Sierra, porque consideró que no cumplieron con el requisito de procedibilidad de la conciliación

<sup>25</sup> Folio 15 del cuaderno de pruebas.

<sup>26</sup> Folio 3 del cuaderno de primera instancia.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

prejudicial<sup>27</sup>. La Sala procederá a determinar si las demandantes en mención agotaron o no el trámite de la conciliación prejudicial, pues ello fue materia de apelación.

Se advierte que con la demanda se aportó la constancia de no acuerdo conciliatorio No. 164-2010, expedida por la Procuraduría 199 Judicial I Administrativa de Girardot, el 17 de enero de 2011.

Con posterioridad, junto con el recurso de apelación, el extremo activo allegó una nueva certificación expedida el 31 de agosto de 2012, con la finalidad de precisar quiénes habían sido los convocantes a la audiencia de conciliación prejudicial, a saber (se transcribe literal, incluidos posibles errores)<sup>28</sup>:

*“La Procuraduría No. 199 Judicial I para asuntos Administrativos Delegada ante los Jueces Administrativos de Girardot, hace la siguiente aclaración:*

*“(..).*

*“6) Que conforme al artículo 13 de la ley 1285 de 2009, se dio por cumplido el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*“Que la solicitud de conciliación extrajudicial de la referencia radicada ante este despacho y que se encuentra en el archivo correspondiente, **figuran como convocante además de Veymar René Sierra, la señora Sandra Patricia Suárez**” (se destaca).*

Mediante auto fechado el 5 de junio de 2014 se decretó como prueba el documento transcrito, bajo la hipótesis prevista en el numeral 3 del artículo 214 del Código Contencioso Administrativo -caso fortuito-<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Al respecto, en la sentencia de primera instancia obrante a folio 108 del cuaderno del Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo *a quo* argumentó lo que a continuación se transcribe (incluidos los posibles errores): *“la Sala considera que, conforme se desprende del contenido textual del acta de finalización del trámite prejudicial, (...), el único convocante fue el señor Veymar René Sierra, sin que las demandantes Sandra Patricia Suárez Carillo y Laura Valentina Sierra evacuaran este requisito”.*

<sup>28</sup> Folio 159 del cuaderno del Consejo de Estado.

<sup>29</sup> De conformidad con los argumentos esbozados en el auto del 5 de junio del 2014, para los actores resultó imprevisible el hecho de que el Tribunal Administrativo *a quo* concluyera que únicamente el señor Veymar René Sierra agotó el trámite de la conciliación prejudicial, pues en la constancia expedida el 17 de enero de 2011 solo se incluyó su nombre.



*Radicación:* 250002326000201100317 01  
*No. Interno:* 48886  
*Actor:* Veymar René Sierra y otros  
*Demandado:* Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
*Referencia:* Acción de Reparación Directa

De conformidad con el aparte transcrito, la señora Suárez Carrillo sí agotó el trámite de conciliación prejudicial, luego, la demanda también fue presentada por ella. Por lo anterior, la Sala modificará el ordinal primero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 26 de julio de 2012, para incluir como demandante a Sandra Patricia Suárez Carrillo, en calidad de cónyuge de la víctima directa del daño, condición que se encuentra acreditada en el expediente, tal y como se verá más adelante, con la consiguiente indemnización de perjuicios.

En cuanto a Laura Valentina Sierra, vale la pena aclarar que el trámite prejudicial se surtió y se agotó con los señores Veymar René Sierra y Sandra Patricia Suárez Carrillo, en calidad de convocantes, mas no en relación con la menor en mención, respecto de quien también se solicitaron pretensiones en la demanda -100 SMLMV, por concepto de perjuicios morales-.

Así las cosas, dado que la finalidad de la conciliación prejudicial se satisface siempre y cuando se le dé un espacio propicio a las partes para que expongan sus argumentos y peticiones, con el fin de arreglar sus diferencias y así evitar un juicio posterior y toda vez que las pretensiones de la menor Laura Valentina Sierra no fue siquiera mencionada en dicho trámite, no es posible sostener que frente a ella se hubiere agotado el mencionado requisito de procedibilidad. Por consiguiente, respecto de la aludida actora se confirmará la decisión que negó las pretensiones solicitadas a su favor.

## **5. Hechos probados**

La Sala destaca los siguientes hechos:

**5.1.** Que el 13 de junio de 2010, en el municipio de Fusagasugá, fue detenido el señor Veymar René Sierra, en virtud de una orden de captura expedida por el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y de Medidas de Seguridad de Bogotá.

De conformidad con el informe policial obrante en el expediente, se condujo al hoy actor al Comando de Policía de Fusagasugá, con la finalidad de dejarlo a disposición del Juzgado que ordenó su captura, autoridad judicial que no se



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

encontraba laborando por tratarse de un día no hábil. Por lo anterior, ese mismo día el señor Sierra recobró su libertad y, para el efecto, suscribió diligencia de compromiso.

El siguiente es el texto del acta fechada el 13 de junio de 2010 (se transcribe literal, incluidos posibles errores)<sup>30</sup>:

*“En la fecha se reunieron en el Comando de Policía Fusagasugá el señor Veymar René Sierra (...), quien para el domingo 13/06/2010 a las 10:00 horas al solicitarle antecedentes el sistema le registró la orden de captura No. 28 de fecha 19/07/2009 emanada por el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad No. 3 de Bogotá por el delito de inasistencia alimentaria, de manera inmediata se le hicieron saber sus derechos y se procedió a la conducción al Comando para realizar las gestiones pertinentes para dejarlo a disposición del mencionado Juzgado, sin embargo, no se encontraron laborando ya que son días no hábiles. Se procedió a informársele al Personero Municipal a la URI Fiscalía Fusagasugá en donde manifestaron que no lo recibían porque no era su competencia; por todo lo anterior y en aras de garantizar sus derechos se procede a realizársele la presente acta con el compromiso que debe presentarse el día martes 15/06/2010 a las 8:00 horas, con el fin de lograr comunicación con el Juzgado que lo requiere para proceder a dejarlo a disposición”.*

**5.2.** Mediante memorial calendado el 9 de agosto de 2010, el hoy demandante le solicitó al Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y de Medidas de Seguridad de Bogotá la cesación del procedimiento de captura en su contra, toda vez que *“aunque se encuentra registrado el proceso No. 11001400401820070022600 y una orden de captura por el punible de inasistencia alimentaria a nombre de Veymar René Sierra (...), el desarrollo del proceso se realizó a nombre del señor Nelson Ricardo Herrera”*<sup>31</sup>.

**5.3.** Como consecuencia de lo anterior, el 19 de julio de 2010, el Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y de Medidas de Seguridad de Bogotá certificó que el señor Veymar René Sierra no se trataba de la misma persona que fue condenada como autor del delito de inasistencia alimentaria, circunstancia que comunicó al Departamento Administrativo de Seguridad, a la DIJIN, a la SIJIN y al CTI<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Folio 3 del cuaderno de pruebas.

<sup>31</sup> Folios 4 y 5 del cuaderno de pruebas.

<sup>32</sup> Folio 15 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

**5.4.** Mediante sentencia proferida el 23 de julio de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela instaurada en contra del Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y de Medidas de Seguridad de Bogotá, toda vez que con la certificación del 19 de julio de 2010 cesó la vulneración a los derechos fundamentales del señor Veymar René Sierra; en otras palabras, la autoridad judicial ya había rectificado la inexactitud en el número de cédula plasmado en la orden de captura. No obstante lo anterior, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá consideró, en todo caso, que sí se presentó una vulneración de los derechos fundamentales al buen nombre y a la honra del hoy actor<sup>33</sup>.

## **6. Indemnización de perjuicios**

### **6.1. Monto de la indemnización por concepto de perjuicios morales**

Para resolver sobre este punto, conviene precisar que la demanda es el acto en el que se establece el objeto del litigio y, por consiguiente, se fijan, en principio, los límites fácticos y jurídicos dentro de los que se resolverá la controversia.

En el presente asunto, la parte actora, en su recurso de apelación, solicitó el incremento de los perjuicios morales, argumentando que los mismos no se compadecen con el sufrimiento padecido por el señor Veymar René Sierra, quien permaneció conminado en su residencia durante 40 días, como consecuencia de la falla del servicio en cabeza de las entidades demandadas.

La Sala advierte que, en efecto, se presentó una restricción del derecho a la libertad del señor Veymar René Sierra, sin embargo, ello no fue consecuencia de la imposición de una medida de aseguramiento, sino que se ocasionó por “*hacer efectiva la orden de captura en su contra*” y, posteriormente, por suscribir un acta de compromiso, en virtud de la cual estuvo confinado en su domicilio por 40 días.

---

<sup>33</sup> Folios 18 a 25 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

Ahora bien, de conformidad con lo anterior, se señala que la demanda contiene dos hechos generadores de daño. En efecto, la presente acción de reparación directa se promovió tanto por la captura que habría padecido el señor Sierra el 13 de junio de 2010 como por las obligaciones que cumplió durante 40 días, como consecuencia del acta de compromiso que suscribió; por lo anterior, se analizará a continuación la prosperidad y/o incremento de los perjuicios morales respecto de cada uno de estos hechos.

### **6.1.1. Captura**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que el daño alegado por el señor Veymar René Sierra consistió en que se adelantó una investigación penal por el delito de inasistencia alimentaria que jamás debió iniciarse en su contra, lo cual condujo a su captura el 13 de junio de 2010.

Así pues, para efectos de establecer el monto de la indemnización a reconocer se tendrá en cuenta que el hoy demandante estuvo retenido en el Comando de Policía de Fusagasugá por el lapso de un (1) día.

Esta Sección ha precisado que en los casos en los que privación injusta de la libertad se prolonga por un período inferior a un (1) mes resulta razonable el reconocimiento por concepto de perjuicios morales de 15 salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV- tanto para la víctima directa, como para sus familiares dentro del primer grado de consanguinidad, su cónyuge y/o compañero permanente<sup>34</sup>.

Respecto de la tasación de la indemnización por concepto de perjuicios morales - punto que fue apelado por el extremo activo de la *litis*-, la Sala la efectuará de acuerdo con las pautas trazadas por la jurisprudencia unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera, en relación con la privación injusta de la libertad, toda vez que si bien el presente caso en primera instancia fue resuelto bajo la aplicación de

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de: i) 28 de agosto de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, radicación 25.022, y de ii) 28 de agosto de 2014, C.P. Hernán Andrade Rincón, radicación 36.149.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

una falla en el servicio por el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, lo cierto es que el perjuicio causado al señor Veymar René Sierra devino de su captura, motivo por el cual resulta procedente acoger los parámetros fijados por la referida unificación<sup>35</sup>.

De otra parte, está probado con los testimonios rendidos en sede judicial que la señora Sandra Patricia Suárez Carrillo<sup>36</sup> era la compañera permanente de la víctima directa del daño. Al respecto, a folios 33 y 34 del cuaderno de primera instancia, la declarante Claribel Rodríguez Turriago señaló lo siguiente (se transcribe literal, incluidos posibles errores)<sup>37</sup>:

*“El señor Sierra lo conozco hace como seis años, a través de un amigo, que nos invitó a la casa de una reunión social. Está casado con doña SANDRA, no recuerdo el apellido y tiene una niña de aproximadamente 5 años que se llama Valentina. (...) La esposa me comentó que la angustia que ella vivió cuando el policía le dijo que lo iba a llevar preso y que ya lo iban a llevar para la cárcel y que era por una demanda de alimentos”.*

Con fundamento en lo anterior, y dado que la aprehensión física por la que se demandó tuvo una duración de 1 día, se condenará a la Nación – Rama Judicial a pagar, por concepto de perjuicios morales, las siguientes sumas: *i)* 15 SMMLV para la víctima directa del daño, Veymar René Sierra y *ii)* 15 SMMLV para la señora Sandra Patricia Suárez Carrillo.

### 6.1.2. Acta de compromiso

Se tiene que el hoy demandante suscribió diligencia de compromiso el 13 de junio de 2010, por cuya virtud, como se indicó en precedencia, asumió la obligación de

<sup>35</sup> Al respecto ver las siguientes providencias: *i)* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto del 2014, exp. 36149, M.P. Hernán Andrade Rincón (E) y *ii)* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de junio de 2016, exp. 39.972.

<sup>36</sup> Vale la pena advertir que, adicionalmente, se allegó una declaración extrajudicial suscrita por Sandra Patricia Suárez Carrillo y Veymar René Sierra, con la finalidad de probar su convivencia desde hace más de siete años. Sin embargo, dicha declaración -realizada de manera extrajudicial, sin citación y asistencia de la parte demandada contra la cual se aduce- carece de eficacia probatoria, en tanto que se realizó por los propios demandantes; lo anterior, más si se tiene en cuenta que para ello se impone, de manera imperativa, que la versión provenga de un tercero ajeno al proceso judicial y no de uno de quien se encuentra en un extremo de la *litis*.

<sup>37</sup> Folios 33 y 34 del cuaderno de pruebas.



*Radicación:* 250002326000201100317 01  
*No. Interno:* 48886  
*Actor:* Veymar René Sierra y otros  
*Demandado:* Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
*Referencia:* Acción de Reparación Directa

presentarse ante el Comando de Policía de Fusagasugá dos días después -15 de junio de la misma anualidad-, con el propósito de quedar a disposición del Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y de Medidas de Seguridad de Bogotá, ente judicial que lo requirió.

No obstante lo anterior, no se probó que el hoy actor efectivamente se hubiese presentado al Comando de Policía de Fusagasugá el 15 de junio de 2010 y que, como consecuencia de ello, este quedara a disposición del Juzgado de Ejecución de Penas; tampoco obra en el expediente prueba que indique que fue objeto de alguna prohibición para su movilidad o que se hubiere encontrado detenido en su residencia o en centro carcelario.

En otras palabras, no se acreditó en el plenario que el señor Veymar René Sierra hubiese tenido algún tipo de limitación, como una restricción de su locomoción, ser sujeto de una medida cautelar sobre sus bienes o de una caución prendaria con ocasión de su vinculación a la investigación penal, que de haberlas soportado el demandante eventualmente se concretaría en un daño antijurídico, como ya lo ha señalado esta Sección, pero, se insiste, no existe evidencia de que tales cargas se hubieran materializado, pues no las arrimó al expediente, ni tampoco las solicitó en caso de que no las tuviera en su poder.

En efecto, con todo y la inconformidad que pudo causarle al señor Veymar René Sierra el hecho de suscribir un acta de compromiso el 13 de junio de 2010, ello no se tradujo en restricciones efectivas a sus derechos que le generaran una afectación cierta<sup>38</sup>.

Se precisa entonces que la restricción al derecho a la libertad que sufrió el señor Veymar René Sierra únicamente aconteció el día de su captura -13 de junio de 2010-, lapso que ya fue indemnizado en precedencia.

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de agosto del 2017, exp. 41716.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

## 6.2. Perjuicios materiales

La Subsección encuentra que en la demanda se señaló que el señor Veymar René Sierra laboraba en “*forma independiente conduciendo el vehículo de servicio público de placas SMB-483*”, además, que de ello devengaba unos ingresos mensuales de \$18'000.000.

Para efectos de cuantificar este rubro y con el fin de acreditar las sumas de dinero dejadas de percibir como consecuencia de la privación injusta a la cual fue sometido el señor Veymar René Sierra, en el libelo introductorio la parte accionante aportó un certificado suscrito por un contador público, el cual hace alusión a que el hoy actor “*obtiene ingresos brutos mensuales por valor de dieciocho millones de pesos (\$18'000.000) m/cte, producto de su actividad como comerciante – transportador*”<sup>39</sup>.

El elemento probatorio con el cual el señor Sierra pretende acreditar el monto que presuntamente dejó de percibir por la actividad económica que desempeñaba para la época de los hechos resulta insuficiente, con mayor razón si no obra en el plenario otro medio de prueba que permita corroborar dicha información. En otras palabras, los referidos ingresos mensuales -\$18'000.000- no se pueden determinar con certeza, pues no existe en el plenario otro medio de convicción que corrobore que el demandante ganaba esa suma de dinero. Por lo anterior, la Sala aplicará la presunción según la cual toda persona que se encuentre en edad productiva devenga, por lo menos, el salario mínimo legal vigente.

Ahora bien, del análisis de las pruebas testimoniales obrantes en el plenario resulta posible concluir que, para la época de ocurrencia de los hechos, el demandante era trabajador independiente, pues, por su propia cuenta, se dedicaba al comercio, de ahí que no resulte razonable inferir la existencia de alguna probabilidad razonable de que adquiriera la condición de trabajador dependiente en el lapso en el que estuvo vigente la medida de aseguramiento que le fue impuesta.

---

<sup>39</sup> Folio 9 del cuaderno No. 2.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

Por lo anterior, la Subsección, según lo decidido en un caso precedente<sup>40</sup>, considera que no resultaba procedente el reconocimiento de suma alguna por prestaciones sociales, por tratarse de un ingreso que el demandante no habría percibido si estuviera en libertad, pues, por su naturaleza, solo procede respecto de los trabajadores dependientes, es decir, quienes desempeñan sus actividades productivas en virtud de un contrato laboral y, por tanto, en condiciones de subordinación.

Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia fechada el 4 de octubre de 2007<sup>41</sup>, por medio de la cual fijó su postura acerca del reconocimiento de este concepto, precisó:

“ (...) la Sala fija su posición, en el sentido de aumentar el salario base de liquidación en un 25%, por concepto de prestaciones sociales, en atención a que las mismas son un imperativo de ley y por tal razón deben ser reconocidas, en atención a que se encontró debidamente acreditado que las víctimas eran **trabajadores dependientes**” (se destaca).

En estos términos, la Sala procederá a calcular el monto de la indemnización:

Período a indemnizar: 0.03 meses<sup>42</sup>.

Se tomará como ingreso base de liquidación el salario mínimo legal vigente (\$737.717), en tanto resulta más favorable que actualizar el que regía en la época de ocurrencia de los hechos.

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

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

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de agosto de 2017, expediente 51.017.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, expediente 16058. M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>42</sup> El lapso que se indemniza es el correspondiente a 1 día, toda vez que la captura del hoy actor acaeció el 13 de junio de 2010.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

Donde:

S = Es la indemnización a obtener.

Ra = Ingreso base de liquidación sobre el cual se liquidará el lucro cesante consolidado para el señor Veymar René Sierra: \$737.717.

i= Interés puro o técnico: 0,004867.

n= Número de meses que comprende el período de la indemnización: 0.03 meses.

Reemplazando tenemos:

$$S = \$737.717 \frac{(1 + 0,004867)^{0.03} - 1}{0,004867}$$

$$S = \$22.079$$

Como consecuencia, se modificará la sentencia apelada y se reconocerá, a favor del señor Veymar René Sierra, la suma de \$22.079, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.

## 7. Condena en costas

En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto 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, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

## FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** el ordinal quinto de la sentencia fechada el 26 de julio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual quedará así:

**“QUINTO: COMO CONSECUENCIA** de las anteriores declaraciones, condenar a la NACIÓN - RAMA JUDICIAL, a pagar con cargo a su presupuesto, por concepto de perjuicios, los siguientes montos:

“a) Perjuicios morales:

| <b>DEMANDANTE</b>               | <b>CALIDAD</b>           | <b>MONTO</b> |
|---------------------------------|--------------------------|--------------|
| Veymar René Sierra              | Víctima directa del daño | 15 SMLMV     |
| Sandra Patricia Suárez Carrillo | Compañera permanente     | 15 SMLMV     |

“b) Perjuicios materiales:

“A Veymar René Sierra, por concepto de lucro cesante la suma de veintidós mil setenta y nueve pesos (\$22.079)”.

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás el fallo apelado.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

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

**QUINTO:** Para el cumplimiento de esta sentencia, **EXPEDIR** 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 del 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando dentro del proceso.



Radicación: 250002326000201100317 01  
No. Interno: 48886  
Actor: Veymar René Sierra y otros  
Demandado: Nación – Rama Judicial – Fiscalía  
General de la Nación y otro  
Referencia: Acción de Reparación Directa

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

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

