



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente (E): MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 25000-23-31-000-2011-01110-01 (49.611)**

**Actor: RAFAEL ANTONIO FLECHAS DÍAZ Y OTROS**

**Demandados: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Temas: DAÑOS CAUSADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Privación injusta de la libertad – APELANTE ÚNICO – Parte demandante – LIQUIDACIÓN DE PERJUICIOS – No se analiza responsabilidad porque no fue materia de apelación / COMPETENCIA DEL SUPERIOR - Está dada por los cargos del recurso de apelación.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 16 de mayo de 2013, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

*“**PRIMERO. DECLÁRASE** responsables solidariamente a la Nación - Fiscalía General de la Nación y a la Nación – Rama Judicial por los*

*perjuicios causados a la parte actora de conformidad con lo establecido en la parte motiva de la presente providencia.*

**“SEGUNDO. CONDÉNASE** a la Nación - Fiscalía General de la Nación y a la Nación – Rama Judicial a pagar solidariamente por concepto de perjuicios morales a:

*“Rafael Antonio Flechas Díaz el equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Ruth Yaneth Patricia Hernández Caro la suma equivalente a treinta y cinco (35) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“María Camila Flechas Hernández la suma equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Rafael Alejandro Flechas Hernández la suma equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Juan Pablo Flechas Hernández la suma equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Aristelia Díaz de Flechas la suma equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Aura Rosa Flechas Díaz la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Saturia de Jesús Flechas Díaz la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Jorge Alonso Flechas Díaz la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Alirio de Jesús Flechas Díaz la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Socorro del Carmen Flechas Díaz la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Aris Maritza Flechas Díaz la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Reyneiro Hernando Flechas Díaz la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“Sandra Patricia Flechas Garay la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*“William Flechas Gómez la suma equivalente a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**“TERCERO: CONDÉNASE** a la Nación - Fiscalía General de la Nación y a la Nación – Rama Judicial a pagar de manera solidaria por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante al señor Rafael Antonio Flechas Díaz la suma de veintinueve millones ochocientos noventa y nueve mil trescientos ochenta y ocho pesos (\$29'899.388).

**“CUARTO.- CONDÉNASE** a la Nación - Fiscalía General de la Nación y a la Nación – Rama Judicial a pagar de manera solidaria por concepto

*de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente al señor Rafael Antonio Flechas Díaz la suma de setenta millones quinientos dieciséis mil ochocientos cincuenta y dos pesos (\$70'516.852).*

**“QUINTO.- Niégase las demás pretensiones de la demanda.**

**“SEXTO.- Sin costas”.**

## **SÍNTESIS DEL CASO**

Al señor Rafael Antonio Flechas Díaz –*en su calidad de Representante a la Cámara*- se le vinculó a un proceso penal por el delito de concusión, en el marco del cual se le impuso medida de aseguramiento de detención preventiva, pero luego el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama lo absolvió de responsabilidad penal, por lo que considera que los perjuicios derivados de dicha situación deben ser reparados.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

El 19 de octubre de 2011<sup>1</sup>, Rafael Antonio Flechas Díaz (quien actúa en su propia representación), Ruth Yaneth Patricia Hernández Caro (esposa), María Camila Flechas Hernández, Rafael Alejandro Flechas Hernández y Juan Pablo Flechas Hernández (hijos), Aristelia Díaz de Flechas (madre), Aura Rosa Flechas Díaz, Saturia de Jesús Flechas Díaz, Jorge Alonso Flechas Díaz, Alirio de Jesús Flechas Díaz, Socorro del Carmen Flechas Díaz, Aris Maritza Flechas

---

<sup>1</sup> Folio 28 (al reverso) del cuaderno 1.

Díaz, Reyneiro Hernando Flechas Díaz, Sandra Patricia Flechas Garay y William Flechas Gómez (hermanos), a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentaron demanda contra la Nación – Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por los perjuicios irrogados con la privación de la libertad de que fue víctima el primero de los nombrados.

Por lo anterior, solicitaron que se les condenara a pagar a favor de cada uno de los demandantes, por perjuicios morales, 100 SMLMV.

Para el directamente afectado solicitaron, por daño a la vida de relación, 1.000 SMLMV y, por perjuicios materiales, a título de daño emergente, la suma de \$120'000.000 *-por concepto del pago de honorarios a los abogados que asumieron su defensa en el proceso penal-* y, por concepto de lucro cesante, \$421'305.134<sup>2</sup> *-por los ingresos (salarios y prestaciones sociales) que dejó de percibir con ocasión de la privación de la libertad-*.

## **2. Hechos**

Como fundamento fáctico de la demanda se indicó, en síntesis, que en 1999 la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia inició investigación penal contra el Representante a la Cámara Rafael Antonio Flechas Díaz, por el delito de concusión, con ocasión de la denuncia formulada por el señor Oscar Rincón Albarracín, para obtener rebaja de pena por colaboración eficaz.

---

<sup>2</sup> “valores que corresponden a lo que dejó (sic) de devengar este último (sic), durante la suspensión en el ejercicio de funciones y atribuciones, como consecuencias (sic) las medidas de aseguramiento” (folio 116 del cuaderno 1).

El 16 de mayo de 2001 le impuso medida de aseguramiento y libró la respectiva orden de captura y, al día siguiente, lo privó de la libertad, cuando se encontraba en un acto público.

Ante dicha situación, el señor Flechas Díaz no tuvo más alternativa que renunciar a su curul de Congresista, como consecuencia de lo cual la Fiscalía asumió la competencia para continuar con la investigación y, por vencimiento de términos, el 21 de septiembre de 2001 revocó la detención preventiva y ordenó su libertad provisional.

El 14 de mayo de 2003, la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia le profirió resolución de acusación, le revocó la libertad provisional y ordenó nuevamente privarlo de la libertad, providencia modificada por la del 1º de agosto de 2003, mediante la cual el Vicefiscal General de la Nación le revocó la detención domiciliaria y le decretó la libertad inmediata.

El 4 de octubre de 2004, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Duitama decretó la nulidad de todo lo actuado a partir de la etapa instructiva, incluyendo la resolución de acusación, providencia confirmada el 15 de marzo de 2005 por el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo.

La instrucción fue reasumida por la Fiscalía 12 Seccional de Duitama que, mediante auto del *"11 de junio de 2004"*, precluyó la investigación a favor del demandante, decisión que fue revocada el 5 de agosto de 2005 por el Fiscal Segundo Delegado ante el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo que, en su lugar, le dictó resolución de acusación por el delito de concusión.

El 18 de diciembre de 2008, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama absolvió de responsabilidad penal al actor, providencia apelada por la parte

civil en ese proceso, quien el 19 de agosto de 2009 desistió del recurso, por lo que dicha sentencia cobró ejecutoria el 7 de septiembre del mismo año.

Aseguró que la privación de la libertad del actor, por más de 6 meses, fue injusta por cuanto resultó absuelto al ser declarado inocente de la comisión del delito que se le imputó.

Como consecuencia, el señor Rafael Antonio Flechas dejó de percibir sus salarios como Representante a la Cámara desde mayo de 2001 hasta la finalización del período para el cual había sido elegido.

Pese a sus esfuerzos, no pudo acceder de nuevo a la Cámara de Representantes para los períodos 2002 – 2006 y 2006 – 2010, pues cada vez que inició las campañas sus detractores sacaron a relucir el proceso penal que se le adelantó por el delito de concusión, poniendo en tela de juicio su buen nombre, su honor y su honradez<sup>3</sup>.

### **3. Trámite de primera instancia**

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, mediante auto del 16 de diciembre de 2011<sup>4</sup>, providencia debidamente notificada a las demandadas<sup>5</sup> y al Ministerio Público<sup>6</sup>.

#### **3.1. Contestación de la demanda**

---

<sup>3</sup> Folios 14 a 18 del cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folio 31 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> Folios 34 y 35 del cuaderno 1.

<sup>6</sup> Folio 31 (reverso) del cuaderno 1.

**3.1.1.** La Rama Judicial se opuso a todas las pretensiones, por considerar que la medida privativa de la libertad que la Corte Suprema de Justicia le impuso al señor Rafael Antonio Flechas Díaz no fue injusta, pues sus actuaciones estuvieron soportadas en las normas sustantivas y procesales vigentes y, como existían indicios graves de responsabilidad en su contra –*acusaciones de varios funcionarios de la Empresa de Licores de Boyacá*–, estaba en la obligación de soportarla.

Dijo que el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama dictó la sentencia absolutoria en cumplimiento de su deber legal y constitucional. Indicó que dicha decisión se produjo en virtud de la valoración en conjunto de todo el material probatorio, a partir de la cual concluyó que existían dudas o falta de certeza en torno a la comisión de la conducta punible endilgada al señor Flechas Díaz.

Afirmó que la absolución en favor del demandante no genera, por sí sola, una falla del servicio y la consecuente obligación de reparar los perjuicios reclamados, pues, para su configuración, debe resultar evidente una conducta anormalmente deficiente, abiertamente ilegal u ostensible y manifiestamente errada por parte de los funcionarios instructores, situación que no ocurrió en el presente caso.

Propuso las excepciones de: i) falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación, puesto que es una entidad que tiene autonomía administrativa y presupuestal, ii) el hecho de un tercero, atribuible a quienes denunciaron al demandante, con lo que indujeron al error a la administración de justicia, iii) ausencia de nexo causal

entre la actuación de la Rama Judicial, teniendo en cuenta lo explicado en el ordinal anterior y iv) la innominada, la que el juez encuentre probada<sup>7</sup>.

**3.1.2.** Por su parte, la Fiscalía General de la Nación contestó la demanda extemporáneamente<sup>8</sup>.

### **3.2. Alegatos de conclusión en primera instancia y otras actuaciones**

**3.2.1.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca dio inicio al período probatorio mediante auto del 11 de mayo de 2012<sup>9</sup> y, el 30 de noviembre del mismo año, corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto<sup>10</sup>.

**3.2.2.** La parte actora reiteró lo expuesto en la demanda y agregó que, en este caso, la responsabilidad de las demandadas es objetiva, porque el demandante resultó absuelto, dado que no cometió el delito imputado, es decir, en aplicación de uno de los supuestos de artículo 414 del Decreto 2700 de 1991.

Dijo que en los casos de privación injusta de la libertad en los que ocurrió en atención de esta última norma, la única causal eximente de responsabilidad que prospera es la culpa exclusiva de la víctima, por lo que aquí no procede la del hecho de un tercero, propuesta por la Rama Judicial<sup>11</sup>.

**3.2.3.** La Fiscalía General de la Nación se opuso a todas las pretensiones, con fundamento en que el proceso que le adelantó a Rafael Antonio Flechas fue

---

<sup>7</sup> Folios 36 a 41 del cuaderno 1.

<sup>8</sup> Folios 52 a 64 y 70 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Folios 70 y 71 del cuaderno 1.

<sup>10</sup> Folio 86 del cuaderno 1.

<sup>11</sup> Folios 87 a 105 del cuaderno 1.

justificado y sus actuaciones estuvieron soportadas en las normas sustantivas y procesales vigentes.

Afirmó que no incurrió en una falla del servicio, pues, para su configuración, debe resultar evidente una conducta anormalmente deficiente, abiertamente ilegal u ostensible y manifiestamente errada por parte de los funcionarios instructores, situación que no ocurrió en el presente caso.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y de “*nexo causal*”, con fundamento en que quien le impuso la medida de aseguramiento al demandante fue la Corte Suprema de Justicia y no la Fiscalía. También propuso la de caducidad de la acción, dado que no obra en el expediente la constancia de ejecutoria de la “*última decisión relacionada con el proceso judicial*”, ni de la fecha de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría<sup>12</sup>.

**3.2.4.** La Rama Judicial y el Ministerio Público guardaron silencio.

#### **4. La sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de primera instancia el 16 de mayo de 2013, mediante la cual declaró solidariamente responsables a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial por la privación de la libertad de Rafael Antonio Flechas Díaz –*durante 6 meses y 13 días en total*-, pues fueron las providencias de ambas entidades las que dieron inicio a la investigación que desencadenó en el referido daño.

---

<sup>12</sup> Folios 106 a 112 del cuaderno 1.

El *a quo* concluyó que, al haberse mantenido incólume la presunción de inocencia del actor, la limitación de su derecho a la libertad fue injusta, pues en la etapa de juicio no se logró demostrar su responsabilidad penal en la comisión del delito de concusión.

Reconoció, por perjuicios morales, 50 smlmv para el afectado directo con la medida de aseguramiento, 35 smlmv para la esposa, 25 smlmv para cada uno de los hijos y la madre y 12 smlmv para cada uno de los hermanos.

Por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, le reconoció \$29'899.388 al actor. Para calcular este valor, el Tribunal tuvo en cuenta varias circunstancias del señor Flechas Díaz, a saber: i) que estuvo privado de la libertad en dos momentos, del 23 de mayo al 21 de septiembre de 2001 y del 23 de mayo al 6 de agosto de 2003, ii) que el 20 de julio de 1998 se posesionó en el cargo de Congresista, iii) que entre el 1º de enero y el 30 de junio de 2001 gozaba de licencia no remunerada, iv) que el 8 de junio de 2001 fue suspendido del cargo, por orden de la Corte Suprema de Justicia y v) que el 14 de agosto de 2001 renunció a su curul.

Como para el momento de la primera privación de la libertad -*23 de mayo de 2001*- se encontraba disfrutando de una licencia no remunerada -*situación que se mantuvo hasta el 30 de junio del mismo año*-, el período a liquidar con el salario de Congresista -*\$11'768.356, equivalente a \$392.279 diarios*- iba del 1º de julio de 2001 hasta el 14 de agosto de ese año -*momento en el que renunció a dicho cargo*-, es decir, 44 días, para un total de \$17'260.276 suma que, actualizada a la fecha de esa sentencia, arrojó un valor de \$29'302.720.

Dado que en esa ocasión el señor Flechas continuó privado de la libertad hasta el 21 de septiembre de 2001, es decir, por 37 días más, el tribunal los liquidó

teniendo en cuenta el salario mínimo de la época -*\$286.000, equivalente a \$9534 diarios*-, puesto que no se demostró que tuviera otro ingreso, el cual correspondió a \$352.734 que, actualizados, resultaron ser \$596.668, para un total de \$29'899.338 por concepto de lucro cesante.

Respecto del segundo período de privación de la libertad no hizo reconocimiento alguno, por estimar que los perjuicios de ella derivados no fueron reclamados en las pretensiones de la demanda.

Por daño emergente, reconoció \$70'516.852, correspondientes a \$50'000.000 -*actualizados a la fecha de la sentencia*-, que acreditó haber pagado al abogado que lo representó en el proceso penal. Negó \$20'000.000 que solicitó por el mismo concepto, con base en el paz y salvo que otra apoderada le expidió, porque las providencias penales allegadas al proceso no daban cuenta de que dicha abogada fungió como su defensora en ese proceso.

Negó el daño a la vida en relación, por no encontrarlo acreditado<sup>13</sup>.

## **5. El recurso de apelación**

En contra de la decisión anterior, la parte actora interpuso recurso de apelación, únicamente en lo relacionado con el reconocimiento de los perjuicios.

Por una parte, solicitó el reconocimiento de 100 smlmv a favor de cada uno de los demandantes, por estimar que los montos reconocidos en la sentencia de primera instancia no se ajustan al sufrimiento y la congoja que padecieron

---

<sup>13</sup> Folios 114 a 127 del cuaderno principal.

todos ellos –*el afectado, esposa, hijos, madre y hermanos*- con ocasión de la privación de la libertad del señor Rafael Antonio Flechas Díaz, como una figura pública prestigiosa que gozaba de la admiración de sus electores.

De otro lado, indicó que por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, debían reconocérsele, además de los señalados en la sentencia recurrida, los meses que le restaban para culminar su período constitucional de Congresista –1998-2002-, es decir, hasta agosto de 2002, dado que esa era la condición que ostentaba al momento de su captura.

Lo anterior, con ocasión de que su renuncia a la curul de Congresista obedeció a la privación de la libertad que se le impuso, pues, de no haber ocurrido, hubiera culminado su período constitucional.

Dijo que la licencia no remunerada entre el 1º de enero y el 30 de junio de 2001 no constituía una razón para negarle los salarios reclamados, dado que él tenía la intención de reintegrarse al cargo al término de la misma -*el 1º de julio siguiente*-, pero ello le resultó imposible dada la orden de suspensión del cargo impartida por la Corte Suprema de Justicia.

También indicó que debían reconocerse \$100'000.000 reclamados por daño emergente, pues no encuentra razonado que el tribunal le redujera en un 50% el monto reclamado por ese concepto, ante la prueba de que efectivamente los pagó al abogado Reyneiro Hernando Flechas Díaz, para que lo representara en el proceso penal.

Agregó que debían reconocerse \$20'000.000, solicitados por daño emergente, toda vez que la certificación original de la abogada Saturia de Jesús Flechas da cuenta de que ella recibió del actor dicha suma, por

concepto de honorarios profesionales en el proceso 15-328 ante la Corte Suprema de Justicia, documento que no fue tachado de falso y del que no se cuestionó su autenticidad.

Para acreditar las actuaciones de los mencionados abogados aportó varias providencias de ese proceso penal –*documentos obrantes de folio 157 a 205 del cuaderno principal*–.

Por último, solicitó el reconocimiento de 1.000 smlmv por concepto de daño a la vida de relación porque, en su criterio, se encuentran acreditados con varios testimonios –*decretados y practicados en este proceso*– que dan cuenta del cambio de las condiciones de vida del señor Rafael Antonio Flechas con ocasión de su privación de la libertad, pues pasó de ser un hombre respetado y admirado por sus electores y la sociedad en general a ver truncada su carrera política por el proceso penal que le adelantaron por el delito de concusión, con ocasión del cual se “*manchó su nombre y su honra*”<sup>14</sup>.

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

**6.1.** El 13 de septiembre de 2013 se llevó a cabo la audiencia de conciliación, la cual fracasó por ausencia de ánimo conciliatorio entre las partes, diligencia en la que el tribunal concedió el recurso de apelación<sup>15</sup>. Mediante auto del 12 de febrero de 2014, se admitió en esta Corporación<sup>16</sup>.

**6.2.** En providencia del 9 de abril de 2014, el Consejo de Estado negó incorporar como piezas probatorias los documentos aportados con el recurso

---

<sup>14</sup> Folios 134 a 156 del cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folio 217 del cuaderno principal.

<sup>16</sup> Folio 225 del cuaderno principal.

de apelación, puesto que no se ajustaron a ninguno de los supuestos de los que trata el artículo 214 del C.C.A.

**6.3.** El 4 de junio de 2014 se corrió traslado común a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>17</sup>.

**6.3.1.** La Rama Judicial solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, para lo cual reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda<sup>18</sup>.

**6.3.2.** La Fiscalía insistió en los argumentos que expuso en los alegatos de conclusión de la primera instancia<sup>19</sup>.

**6.3.3.** La parte demandante repitió lo expuesto en el recurso de apelación<sup>20</sup>.

**6.3.4.** El Ministerio Público guardó silencio<sup>21</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

A la Sala, a través del artículo 73 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el reglamento interno de la Corporación<sup>22</sup>, se le asignó el conocimiento en segunda instancia, sin consideración a la cuantía, de los procesos de

---

<sup>17</sup> Folio 230 del cuaderno principal.

<sup>18</sup> Folios 231 a 238 del cuaderno principal.

<sup>19</sup> Folios 239 a 243 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> Folios 245 y 246 del cuaderno principal.

<sup>21</sup> Folio 254 del cuaderno principal.

<sup>22</sup> Acuerdo 58 de 1999, dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado y modificado por los siguientes Acuerdos: i) 45 del 2000; ii) 35 de 2001; iii) 55 de 2003; iv) 117 de 2010; v) 140 de 2010; vi) 15 de 2011; vii) 148 de 2014; viii) 110 de 2015 y ix) 306 de 2015.

reparación directa promovidos en vigencia del Decreto 01 de 1984, cuya causa *petendi* sea: i) el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia; ii) el error judicial o iii) la privación injusta de la libertad<sup>23</sup>.

Por lo anterior, resulta claro que esta Sala es competente para conocer el asunto de la referencia.

## **2. Consideración previa**

La Sala, mediante providencia del 6 de abril de 2018, unificó su jurisprudencia en relación con el alcance del recurso de apelación, para lo cual, en virtud del principio de congruencia, limitó la competencia del juez de segunda instancia a los aspectos apelados<sup>24</sup>.

Así las cosas, como el recurso de alzada contra la sentencia lo interpuso la parte demandante, en relación, exclusivamente, con la liquidación de los perjuicios morales, materiales –*daño emergente y lucro cesante*- y daño a la vida de relación imputados a la actuación de las demandadas, la Sala lo resolverá a partir de lo señalado en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, es decir, abordará el estudio sin hacer más gravosa la situación del apelante único, respetando así el principio de la *non reformatio in pejus*.

En atención a que la declaratoria de responsabilidad del tribunal *a quo* respecto de las entidades demandadas no fue objeto de pronunciamiento

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 9 de septiembre de 2008, expediente 11001-03-26-000-2008-00009-00, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, radicación 46.005, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

alguno, ni mucho menos se 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 quedaron fijados en la decisión del *a quo*.

Ahora, en uso de sus facultades oficiosas, la Subsección analizará lo relacionado con la oportunidad en el ejercicio de la acción y la legitimación en la causa de las partes.

### **3. 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, a la omisión, a la operación administrativa y a la ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

En relación con las acciones de reparación directa por la privación injusta de la libertad, la jurisprudencia reiterada de esta Sección del Consejo de Estado ha considerado que el término de caducidad se empieza a contar a partir del día siguiente a la ejecutoria de la providencia que precluyó la investigación, de la sentencia absolutoria o desde el momento en que quede en libertad el procesado, lo último que ocurra, momento a partir del cual se configura el carácter injusto de la limitación del derecho a la libertad.

La parte actora pretende la indemnización de los perjuicios causados con la supuesta privación injusta de la libertad a la que fue sometido el señor Rafael Antonio Flechas Díaz, por tal razón, el presupuesto de oportunidad en el ejercicio del derecho de acción se analizará a partir de la regla expuesta.

Mediante providencia del 18 de diciembre de 2008<sup>25</sup>, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama absolvió al señor Flechas Díaz del cargo que por el delito de concusión se le imputaba y le concedió el beneficio de la libertad incondicional, la cual cobró ejecutoria el 7 de septiembre de 2009<sup>26</sup>.

Así las cosas, el término para demandar transcurrió, en principio, del 8 de septiembre de 2009 *-día siguiente a la ejecutoria de la sentencia absolutoria-* hasta el 8 de septiembre de 2011; sin embargo, como el 9 de agosto de 2011<sup>27</sup> se presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, a partir de ese día se suspendió el término de caducidad por el tiempo que restaba para que ocurriera este fenómeno jurídico, es decir, por 31 días.

El plazo para demandar se reanudó el 19 de octubre de ese mismo año, al día siguiente de expedición de la constancia de no conciliación por parte de la Procuraduría<sup>28</sup>; así, al reanudar el conteo de los 31 días faltantes, el término vencía el 18 de noviembre de 2011.

Teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 19 de octubre de ese año, puede concluirse que se interpuso en tiempo.

---

<sup>25</sup> Folios 341 a 404 del cuaderno 2.

<sup>26</sup> De conformidad con la constancia expedida por el mencionado Juzgado, obrante a folio 378 del cuaderno 2.

<sup>27</sup> Folio 3 del cuaderno 2.

<sup>28</sup> Folios 2 a 4 del cuaderno 2.

### **3. Legitimación en la causa**

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de los hechos y de las pretensiones de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto, con fundamento en el material probatorio debidamente incorporado a la actuación.

Tratándose del extremo pasivo, la legitimación en la causa de hecho se vislumbra a partir de la imputación que la demandante hace al extremo demandado y la de carácter material únicamente puede verificarse como consecuencia del estudio probatorio, dirigido a establecer si se configuró la responsabilidad endilgada desde el libelo inicial.

#### **3.1. Legitimación en la causa de los demandantes**

La Sala encuentra probada la legitimación material en la causa del señor Rafael Antonio Flechas Díaz, toda vez que en su contra se adelantó la investigación penal que dio origen a la presente controversia.

Asimismo, al proceso se allegó copia del registro civil de nacimiento de la víctima directa<sup>29</sup>, el cual acredita que los señores Aristelia Díaz y Jesús Flechas son sus padres. También obran los registros civiles de nacimiento de Aura Rosa Flechas Díaz<sup>30</sup>, Satura de Jesús Flechas Díaz<sup>31</sup>, Jorge Alonso Flechas Díaz<sup>32</sup>, Alirio de Jesús Flechas Díaz<sup>33</sup>, Socorro del Carmen Flechas Díaz<sup>34</sup>, Aris Maritza Flechas Díaz<sup>35</sup>, Reyneiro Hernando Flechas Díaz,<sup>36</sup> Sandra Patricia Flechas Garay<sup>37</sup> y William Flechas Gómez<sup>38</sup> que dan cuenta de que son sus hermanos.

Con los respectivos registros civiles –*de matrimonio y nacimiento*–, se acreditó que Ruth Yaneth Patricia Hernández Caro<sup>39</sup> es la esposa de Rafael Antonio Flechas Díaz y que María Camila Flechas Hernández<sup>40</sup>, Rafael Alejandro Flechas Hernández<sup>41</sup> y Juan Pablo Flechas Hernández<sup>42</sup> son sus hijos.

Así las cosas, la Sala considera acreditada la legitimación en la causa por activa de todos los demandantes.

### **3.2. Legitimación de las demandadas**

---

<sup>29</sup> Folio 6 del cuaderno 2.

<sup>30</sup> Folio 10 del cuaderno 2.

<sup>31</sup> Folio 11 del cuaderno 2.

<sup>32</sup> Folio 12 del cuaderno 2.

<sup>33</sup> Folio 13 del cuaderno 2.

<sup>34</sup> Folio 14 del cuaderno 2.

<sup>35</sup> Folio 15 del cuaderno 2.

<sup>36</sup> Folio 16 del cuaderno 2.

<sup>37</sup> Folio 17 del cuaderno 2.

<sup>38</sup> Folio 18 del cuaderno 2.

<sup>39</sup> Folio 5 del cuaderno 2.

<sup>40</sup> Folio 7 del cuaderno 2.

<sup>41</sup> Folio 8 del cuaderno 2.

<sup>42</sup> Folio 9 del cuaderno 2.

En el caso bajo estudio, las acciones y omisiones invocadas a título de causa *petendi* en la demanda permiten concluir que la Nación - Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se encuentran legitimadas en la causa por pasiva de hecho, pues de lo narrado por la parte actora se concluye que es a dichas entidades a las que se les imputan los daños objeto de la controversia.

La legitimación material de las demandadas, por determinar el sentido de la sentencia *-denegatoria o condenatoria-*, no se analizará *ab initio*, como quiera que fue un asunto objeto de apelación.

#### **4. Caso concreto**

##### **4.1. Liquidación de perjuicios**

Mediante oficio 82202-SUSEV-GRUJU-3684-016883 del 31 de mayo de 2012, el INPEC certificó que Rafael Antonio Flechas Díaz estuvo privado de la libertad en dos momentos, con ocasión de su vinculación al proceso por el delito de concusión, así:

- i) Del 23 de mayo al 21 de septiembre de 2001 *-domiciliaria del 23 de mayo al 24 de agosto e intramural del 24 de agosto al 21 de septiembre de 2001-*, cuando se ordenó su libertad.
- ii) Del 23 de mayo al 6 de agosto de 2003 *-domiciliaria-*, cuando se ordenó su libertad.

##### **4.2.1. Perjuicios morales**

Por este concepto, la sentencia de primera instancia reconoció 50 smlmv para el afectado directamente con la medida de aseguramiento, 35 smlmv para la esposa, 25 smlmv para cada uno de los hijos y la madre y 12 smlmv para cada uno de los hermanos.

Inconforme con esa decisión, los demandantes solicitaron que se les reconociera a cada uno de ellos los 100 smlmv indicados en las pretensiones de la demanda.

Con fundamento en las máximas de la experiencia, es posible presumir que las personas sometidas a una medida restrictiva de la libertad y que luego son exoneradas de responsabilidad penal sufren perjuicios de carácter moral, deben ser indemnizadas, supuesto que también resulta predicable de quienes concurren al proceso, debidamente acreditados, en condición de cónyuge y/o familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o civil.

Adicionalmente, resulta relevante señalar que la Sala ha determinado que en los casos en los que concurren diferentes medidas preventivas, como lo son la privación física de la libertad, la detención domiciliaria o la libertad provisional durante el período de tiempo en que se haya producido la privación injusta de la libertad, se deberá cuantificar proporcionalmente, esto, con el fin de determinar de manera exacta la indemnización que corresponda a cada víctima por concepto de perjuicios morales, pues la indemnización a reconocer frente a una persona que ha sufrido una privación injusta de su libertad en establecimiento carcelario no será la misma que se le deba reconocer a quien, pese a padecer una restricción de su libertad, no la padece allí, razón por la cual la indemnización a reconocer debe ser disminuida en un treinta por ciento (30%):

*“En cuanto al monto a pagar por el tiempo restante, la Sala acoge lo dispuesto por esta Subsección en la citada sentencia del 9 de marzo de 2016 y la complementa en el sentido de que a su juicio el monto a indemnizar a una persona que fue víctima de una privación injusta de la libertad pero que estuvo recluida en su domicilio debe ser disminuido en un 30%, comoquiera que, si bien la detención domiciliaria limita derechos fundamentales es mayor la afectación cuando se recluye a una persona en un establecimiento carcelario, pues en este último caso se vulneran derechos tales como la intimidad, el trabajo, la educación, entre otros, a lo cual se suman las situaciones de angustia o intranquilidad que puede atravesar al convivir con otros reclusos, nada de lo cual ocurre con la detención domiciliaria ni con la privación jurídica de la libertad, pues no es lo mismo, sin duda, permanecer en la casa que en un centro de reclusión”<sup>43</sup>.*

Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que la indemnización a reconocer a la parte demandante estará determinada por los períodos en los que la víctima directa del daño estuvo privada de su libertad, sin que, en principio, dicha operación aritmética pueda superar el tope establecido por esta Corporación para el reconocimiento de perjuicios morales para este tipo de asuntos -100 smlmv-.

En el caso concreto, se encuentra probado que el señor Rafael Antonio Flechas Díaz estuvo privado de su libertad desde el 23 de mayo hasta el 21 de septiembre de 2001, es decir, por un período de 3 meses y 29 días; asimismo, se probó que durante dicho período fue objeto de diferentes modalidades de privación, esto es, detención domiciliaria, entre el 23 de mayo y el 24 de agosto de 2001 y, detención en establecimiento carcelario, desde ese mismo día -24 de agosto de 2001- hasta el 21 de septiembre de 2001 -cuando se revocó la medida de aseguramiento y se le concedió la libertad provisional-

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1 de agosto de 2016, expediente 39.747, Magistrado Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

En tal medida, a la víctima directa de la privación -*Rafael Antonio Flechas Díaz*- le corresponderían, en principio, el equivalente a treinta (39)<sup>44</sup> smlmv, por el tiempo que estuvo privado de su libertad en centro carcelario y por el lapso de privación domiciliaria; sin embargo, en virtud de que el demandante es apelante único y, en tal sentido, no es posible desmejorar su situación, se impone confirmar el monto reconocido por este concepto en primera instancia, es decir, cincuenta (50) smlmv.

En consideración a los criterios fijados por esta Corporación<sup>45</sup>, a sus familiares dentro del primer grado de consanguinidad y a su cónyuge les correspondería una suma igual a la de la víctima directa de la privación, es decir, a Ruth Yaneth Patricia Hernández Caro (cónyuge), María Camila Flechas Hernández, Rafael Alejandro Flechas Hernández y Juan Pablo Flechas Hernández (hijos) y a Aristelia Díaz de Flechas (madre), les corresponde 39 smlmv a cada uno.

A los hermanos Aura Rosa Flechas Díaz, Satoria de Jesús Flechas Díaz, Jorge Alonso Flechas Díaz, Alirio de Jesús Flechas Díaz, Socorro del Carmen Flechas Díaz, Aris Maritza Flechas Díaz, Reyneiro Hernando Flechas Díaz, Sandra Patricia Flechas Garay y William Flechas Gómez, les corresponde el 50% de lo que a la víctima directa, es decir, 19,5 smlmv a cada uno.

Así las cosas, la Sala condenará a las entidades demandadas por los valores indicados, de conformidad con la jurisprudencia unificada de esta Sección.

---

<sup>44</sup> Que corresponden a 12,1 SMLMV por el tiempo de reclusión en centro carcelario y a 26,51 SMLMV por el tiempo que estuvo en prisión domiciliaria.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de: i) 14 de marzo de 2002, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, radicación 12076, ii) 23 de septiembre de 2015, M.P. Hernán Andrade Rincón, radicación 36575; iii) 2 de diciembre de 2015, radicación 37936 y iv) 10 de febrero de 2016, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicación 39159, entre otras.

## 4.2.2. Perjuicios materiales

### 4.2.2.1. Lucro cesante

Por este concepto, la sentencia recurrida le reconoció a Rafael Antonio Flechas \$29'899.388, calculados teniendo en cuenta los salarios dejados de percibir desde el 1º de julio de 2001 hasta el 21 de setiembre de 2001, puesto que, si bien fue privado de la libertad desde el 23 de mayo anterior, para ese momento se encontraba disfrutando de una licencia no remunerada de su cargo como Representante a la Cámara, la cual terminó el 30 de junio del mismo año.

Entonces, el Tribunal liquidó dicho período con base en dos ingresos diferentes, a saber:

- i) Entre 1º de julio y el 14 de agosto de 2001 *-momento en el que le aceptaron la renuncia a dicho cargo-* (44 días) con el salario de Congresista -\$11'768.356, cuyo valor diario equivalía a \$392.279, valor que multiplicado por los 44 días indicados arrojó un resultado de \$17'260.256 que, actualizado a la fecha de esa sentencia, correspondió a **\$29'302.720-** y
- ii) Entre el 15 de agosto y el 21 de septiembre de 2001 *–cuando recobró la libertad-* (37 días) con el salario mínimo de la época<sup>46</sup>, \$286.000, cuyo valor diario equivalía a \$9.534, valor que multiplicado por los 37 días

---

<sup>46</sup> Porque no se acreditó que tuviera otros ingresos.

*indicados arrojó un resultado de \$352.734 que, actualizado a la fecha de esa sentencia, correspondió a \$596.668-.*

La suma de esos dos valores arroja el resultado de \$29'899.388.

Inconforme, la parte demandante solicitó que se le reconozcan –*con el salario de Representante a la Cámara*- los meses que le restaban para culminar su período constitucional de Congresista –1998-2002-, es decir, hasta agosto de 2002, dado que esa era la condición que ostentaba al momento de su captura y que su renuncia a la curul obedeció a la privación de la libertad que se le impuso, pues, de no haber ocurrido, hubiera terminado el período.

En este punto, resulta pertinente precisar que, si bien se encuentra acreditado que el 14 de agosto de 2001, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes le aceptó la renuncia al señor Flechas Díaz<sup>47</sup>, se ignoran las razones que motivaron esa dimisión al cargo de Congresista, es decir, si ella fue consecuencia de su privación de la libertad, de modo que esta Sala encuentra improcedente el reconocimiento de los salarios que hubiera percibido con posterioridad a su aceptación.

La Sala de la Sección Tercera, en sentencia del 18 de julio de 2019<sup>48</sup>, unificó su jurisprudencia en orden a definir los criterios atendibles en torno al reconocimiento y a la liquidación del perjuicio material solicitado por quien fue privado injustamente de la libertad y su familia, criterios que, resaltó, resultan aplicables también a los eventos en los que le corresponda al juzgador determinar la existencia y el monto de perjuicios materiales de la misma clase.

---

<sup>47</sup> Según consta en el oficio SbSG-certi-0026-2011, suscrito el 19 de enero de 2011 por la Subsecretaría General de la Cámara de Representantes.

<sup>48</sup> Actor: Orlando Correa Salazar (expediente: 44.572).

Luego de analizar cómo y en qué forma la jurisprudencia venía ordenando indemnizaciones en torno a este tipo de perjuicios, la Sala Plena de esta Sección consideró:

*“Los perjuicios materiales solo pueden decretarse previo estudio motivado y razonado que tenga en cuenta las pretensiones y las pruebas aportadas por la parte; así, solo se puede conceder al demandante el perjuicio reclamado, a partir de la apreciación razonada y específica que el juzgador realice de los medios probatorios obrantes en el expediente, en la que se consideren las circunstancias concretas que permitan deducir que, en efecto, **la detención le generó la pérdida de un derecho cierto a obtener el ingreso que, de no haberse producido el daño, habría seguido percibiendo o podría haber percibido como producto de la labor que desempeñaba antes de ser privado de la libertad** o que iba a empezar a percibir en razón de una relación existente pero que apenas iba a empezar a cumplirse”.*

En este punto, advierte la Sala que se acreditó que:

- i) el demandante permaneció privado de la libertad entre el 23 de mayo y el 21 de septiembre de 2001,
- ii) al momento de su detención -23 de mayo de 2001- se encontraba gozando de una licencia no remunerada que duró del 1º de enero al 30 de junio de 2001.
- iii) El 8 de junio de 2001 fue suspendido del ejercicio de sus funciones, en cumplimiento de la disposición del 16 de mayo de 2001, mediante la cual la Corte Suprema de justicia así lo ordenó<sup>49</sup>,

---

<sup>49</sup> Según obra en la constancia suscrita por la Subsecretaria General de la Cámara de Representantes, obrante a folio 21 del cuaderno 2.

iv) El 14 de agosto de 2001 le aceptaron la renuncia al Cargo de Congresista<sup>50</sup>,

v) El último salario que devengó como Representante a la Cámara fue de \$12'736.739<sup>51</sup>.

Resulta necesario precisar que, en cuanto a la medida de suspensión derivada del acatamiento de una orden judicial, la Sección Segunda de esta Corporación ha manifestado que ella no comporta la extinción del vínculo laboral, toda vez que tal medida consiste en una condición resolutoria que, posteriormente, será determinada con las consecuencias del proceso penal, razón por la cual, en los eventos donde el trabajador resulte favorecido, la suspensión del cargo desaparece de manera retroactiva, debiendo el empleador cancelar los salarios y prestaciones sociales por todo el tiempo que duró la suspensión.

Con fundamento en el anterior criterio esta Subsección ha considerado:

*“En este sentido, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia de 25 de enero de 2007<sup>52</sup>, al recoger la posición sentada en la sentencia proferida dentro del proceso radicado con el No. 730012331000199613147-01 (IJ-004) señaló:*

*‘El levantamiento de la suspensión - Efectos.*

---

<sup>50</sup> Según obra en la constancia suscrita por la Subsecretaria General de la Cámara de Representantes, obrante a folio 21 del cuaderno 2.

<sup>51</sup> Según obra en la certificación de factores salariales de la Sección de Pagaduría de la Cámara de Representantes, obrante a folio 22 del cuaderno 2.

<sup>52</sup> Original del texto: “*radicación 05001-23-31-000-1998-00883-01 (1618-03), C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez*”.

*'En el momento en que la medida judicial se levante, decisión que la autoridad judicial debe comunicar a la respectiva autoridad administrativa, cesan los efectos de la suspensión.*

*'Ahora en eventos como el de autos, en el que el funcionario suspendido no fue condenado, debe ser restablecido en la totalidad de los derechos de los cuales se vio privado durante dicha etapa, retrotrayéndose la situación al momento en que fue suspendido del cargo, es decir (sic) como si nunca hubiera sido separado del servicio, y por ende tiene derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales durante el tiempo que cesó en el ejercicio de sus funciones; es decir (sic) como si el trabajador efectivamente hubiera prestado el servicio por efectos de la función legal. En otras palabras vuelven las cosas al estado anterior.*

*'(...)*

*'La administración debió reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales correspondientes al término en cuestión, no siendo de recibo el argumento esgrimido por ella en el sentido de que no hubo prestación del servicio, pues ese era el efecto lógico y jurídico del acto de suspensión que expidió y con el cual autorizó, en forma implícita, la no prestación del servicio.*

*'Con el levantamiento de la medida penal las cosas se retrotraen al estado anterior, como si nunca se hubiera expedido el acto de suspensión, de manera que así como se dispuso el reintegro del actor al servicio debieron reconocérsele los derechos salariales y prestacionales, por tal período.*

*'Si bien es cierto que la suspensión del actor no fue iniciativa del ente territorial con el que estaba vinculado laboralmente, tal circunstancia no lo releva de su condición de empleador y por ende no lo exonera del reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir como consecuencia del acto de suspensión':*

*"Este criterio fue reiterado, en sentencia de 22 de marzo de 2012, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación, en los siguientes términos<sup>53</sup>:*

---

<sup>53</sup> Original del texto: "radicación 25000-23-25-000-2003-05439-01(0090-09), C.P. Alfonso Vargas Rincón".

*'De otra parte, advierte la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>54</sup> ha sostenido que la decisión judicial de suspender del cargo y en consecuencia el pago de salarios y prestaciones, no implica que la relación laboral haya finalizado, dicho acto contiene por una parte una condición resolutoria respecto de la vinculación laboral (numeral 4 del artículo 66 del C.C.A), que depende del resultado del proceso y de otra parte una condición suspensiva en relación con el derecho a percibir la remuneración.*

*'En ese orden, cuando la condición resolutoria desaparece su efecto es retroactivo, esto es, desde la fecha en la que se dispuso la suspensión, en consecuencia queda sin sustento el acto que impuso la suspensión del derecho a percibir los emolumentos económicos aunque no se haya prestado el servicio. En el momento en que la medida judicial se levante, cesan sus efectos.*

*'En casos en los que el funcionario suspendido no fue condenado, el efecto lógico es que debe ser restablecido en la totalidad de los derechos de los cuales se vio privado durante el retiro temporal del cargo, su situación debe restablecerse a la que tenía al momento en que fue suspendido, es decir como si no hubiera sido separado del servicio, y en consecuencia tiene derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales durante el tiempo que cesó en el ejercicio de sus funciones; es decir que vuelven las cosas al estado anterior'<sup>55</sup>.*

En tal sentido, es claro que los perjuicios derivados de la suspensión en el cargo de Representante a la Cámara que pudo haber sufrido el señor Flechas Díaz debieron ser reclamados a la Cámara de Representantes, a la cual prestaba sus servicios, tal como lo ha considerado esta Sala en sentencias como la que acaba de transcribirse.

Como consecuencia, se impondría la negativa de este perjuicio a partir del 8 de junio de 2001 –*fecha en que fue suspendido del ejercicio de sus funciones*-, de modo que solo habría de liquidarse este perjuicio entre el 23 de mayo y el 7 de

---

<sup>54</sup> Original del texto: “Sentencias de 6 de marzo de 1997, expediente 12.310, Consejero Ponente: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora, y de 25 de enero de 2007, expediente 1618-03, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez”.

<sup>55</sup> Sentencia del 12 de mayo de 2016, expediente 40.182.

junio de 2001, es decir durante 16 días, pero como en ese período se encontraba gozando de una licencia no remunerada, considera la Sala que no habría lugar a reconocimiento alguno por este concepto.

No obstante lo anterior, en virtud de que el demandante es apelante único y, en tal sentido, no es posible desmejorar su situación, se impone confirmar el monto reconocido por este concepto en primera instancia -**\$29'899.388**-, valor que pasa actualizarse con la fórmula:

$$V_p = V_h \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Donde  $V_p$ : valor presente de la suma a actualizar.

$V_h$ : valor a actualizar (**\$29'899.388**).

Índice final: índice de precios al consumidor del mes anterior a la fecha de esta sentencia (enero de 2020).

Índice inicial: índice de precios al consumidor de la fecha de la sentencia de primera instancia (mayo de 2013).

Aplicando la fórmula:

$$V_p = \$29'899.388 \frac{104,24}{79,20}$$

$$\mathbf{V_p = \$39'352.426}$$

Respecto del segundo período de privación de la libertad del actor, la sentencia recurrida no hizo reconocimiento alguno, aspecto al que no se hará ninguna referencia con ocasión de que no fue objeto de apelación.

#### 4.2.2.2. Daño emergente

Por este concepto, la sentencia recurrida reconoció \$70'516.852, correspondientes a \$50'000.000 –actualizados a la fecha de la sentencia-, de los \$100'000.000 que el actor aseguró haber pagado al abogado que lo representó en el proceso penal y negó \$20'000.000 que solicitó por el mismo concepto, porque consideró que las providencias penales allegadas al proceso no dan cuenta de que dicha abogada fungió como defensora del demandante.

Inconforme, el demandante solicitó el reconocimiento de \$120'000.000 que dijo haber pagado a los abogados que lo representaron en el proceso penal.

Obran en el expediente dos paz y salvos<sup>56</sup> suscritos por los abogados Satoria de Jesús Flechas Díaz y Reyneiro Hernando Flechas Díaz, en los que consta que el señor Rafael Hernando Flechas Díaz –quien además es su hermano- les pagó \$20'000.000 y \$100'000.000, respectivamente, por concepto de honorarios por servicios prestados como defensores en el proceso penal tramitado ante la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía 12 Seccional de Duitama y el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Duitama.

Cuando se trata del reconocimiento del daño emergente derivado del pago de honorarios profesionales del abogado que intervino en defensa de quien fue privado injustamente de la libertad, la Sección Tercera de esta Corporación unificó la jurisprudencia, en los siguientes términos:

*“... en los eventos de privación injusta de la libertad, **cuando el demandante pretenda obtener la indemnización del daño***

---

<sup>56</sup> Folios 20 y 21 del cuaderno 2.

**emergente derivado del pago de honorarios profesionales cancelados al abogado que asumió la defensa del afectado directo con la medida dentro del proceso penal, quien haya realizado el pago deberá aportar: i) la prueba de la real prestación de los servicios del abogado y ii) la respectiva factura o documento equivalente expedido por éste, en la cual se registre el valor de los honorarios correspondientes a su gestión y la prueba de su pago, de suerte que, si solo se aporta la factura o solo se allega la prueba del pago de la misma y no ambas cosas, no habrá lugar a reconocer la suma pretendida por concepto de este perjuicio".**

Así las cosas, como no se aportaron las facturas, sino únicamente los paz y salvos suscritos por ambos abogados, en principio, se impondría la negativa al reconocimiento de este perjuicio, pero, en virtud de que el demandante es apelante único y, en tal sentido, no es posible desmejorar su situación, se impone confirmar el monto reconocido por este concepto en primera instancia -**\$70'516.852**-, valor que pasa actualizarse con la fórmula:

$$V_p = V_h \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Donde  $V_p$ : valor presente de la suma a actualizar.

$V_h$ : valor a actualizar (**\$70'516.852**).

Índice final: índice de precios al consumidor del mes anterior a la fecha de esta sentencia (enero de 2020).

Índice inicial: índice de precios al consumidor de la fecha de la sentencia de primera instancia (mayo de 2013).

Aplicando la fórmula:

$$V_p = \$70'516.852 \frac{104,24}{79,20}$$

$$\mathbf{V_p = \$92'811.573,89}$$

#### **4.2.3. Violación a bienes convencional y constitucionalmente protegidos**

La sentencia recurrida negó el daño a la vida en relación, por no encontrarlo acreditado.

Inconforme, la parte actora solicitó el reconocimiento de los 1.000 smlmv que indicó en las pretensiones de la demanda, por considerar que se encuentra acreditados con los testimonios obrantes en el proceso.

En cuanto a esta tipología de daño, oportuno es precisar que a partir de los fallos de unificación del 28 de agosto de 2014 de la Sala Plena de esta Sección, en los cuales se estableció una nueva clasificación de los perjuicios inmateriales, incluso, en providencia posterior, se reiteró, que *“la noción de daño a la vida de relación ya ha sido ampliamente superada, como se explicó en párrafos precedentes de este proveído, por tratarse de una categoría abierta y que le abría paso a la indemnización indiscriminada de toda clase de perjuicios. Por lo tanto, se reitera que los daños inmateriales o extra patrimoniales se reducen a tres: i) aquellos que afectan directamente la esfera interna y espiritual del individuo, es decir, los morales; ii) los derivados de la afectación psicofísica de la salud, o sea, el daño a la salud; iii) y los relacionados con la afectación directa de bienes convencional y constitucionalmente protegidos”*<sup>57</sup>.

Considera esta Sala que no son de recibo los argumentos expuestos por el tribunal en relación con la ausencia de acreditación de este perjuicio, dado

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 20 de octubre de 2014, expediente 05001-23- 31-000- 2004-04210- 01 (40.060), CP: Enrique Gil Botero.

que el señor Armando Gómez Arana, en su testimonio rendido, indicó (transcripción literal, incluso con posibles errores):

*“... después de captura y privación de la libertad, que sucedió en el año 2001 y nuevamente en el 2003, quedó con el estigma de delincuente, lo que en los medios sociales es duramente castigado por nuestra sociedad, llegándose el caso de que muchos de mis amigos me cuestionaban el ser amigo del Dr Rafael Flechas, aduciendo que era una persona indeseable para la sociedad pues había sido privado de la libertad y debía ser considerado como un delincuente, antes de su captura y privación de la libertad era una persona que se rondaba todos los círculos sociales despues nadie quería saber del Dr Rafael Antonio Flechas ... de la imagen prestante del pasado solo queda la del delincuente por efectos de esa captura y privación de la libertad”*<sup>58</sup>.

El señor Carlos Alberto Castiblanco también sostuvo que (transcripción literal, incluso con posibles errores):

*“... esa familia Flechas que yo conocí antes de la captura del Dr Rafael Flechas, la cual todos sus miembros eran personas respetadas, distinguida y acogidas por la Sociedad Boyacense dejo de serlo después de esa captura y se volvió una familia humillada, discriminada excluida socialmente y hasta ofenderle el honor y la dignidad humana”*.<sup>59</sup>

Así las cosas, se encuentra acreditada la vulneración a los bienes convencional y constitucionalmente protegidos al buen nombre y a la honra que sufrieron el señor Rafael Antonio Flechas y su familia, de modo que, ante la gravedad de las acusaciones en su contra, las cuales derivaron en el daño que se les causó, tienen derecho a su reparación integral mediante la adopción de medidas no pecuniarias, dado que al momento de su detención era Representante a la Cámara, es decir, una persona ampliamente conocida en la región.

---

<sup>58</sup> Folio 379 (reverso) del cuaderno 2.

<sup>59</sup> Folio 381 (reverso) del cuaderno 2.

Como consecuencia, la Sala ordenará, a título de medida restaurativa, que la Fiscalía y la Rama Judicial den a conocer a la comunidad, mediante la publicación en un medio de prensa de amplia circulación nacional, una síntesis del contenido de esta sentencia, en el sentido de indicar que el Estado fue condenado por la privación injusta de la libertad del señor Flechas Díaz, en el marco del proceso que le adelantó por el delito de concusión.

## **5. 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,

## **F A L L A**

**MODIFICAR** parte resolutive de la sentencia del 16 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cuales quedarán así:

**PRIMERO.- DECLARAR** a la Nación – Rama Judicial y a la Nación - Fiscalía General de la Nación administrativamente responsables por la privación de la libertad del señor Rafael Antonio Flechas Díaz.

**SEGUNDO.- CONDENAR** a la Nación – Rama Judicial y a la Nación - Fiscalía General de la Nación a pagar, por perjuicios morales, los siguientes valores a las personas que pasan a indicarse:

Rafael Antonio Flechas Díaz (afectado directo)	50 smlmv.
Ruth Yaneth Patricia Hernández Caro (cónyuge)	39 smlmv.
María Camila Flechas Hernández (hijo)	39 smlmv.
Rafael Alejandro Flechas Hernández (hijo)	39 smlmv.
Juan Pablo Flechas Hernández (hijo)	39 smlmv.
Aristelia Díaz de Flechas (madre)	39 smlmv.
Aura Rosa Flechas Díaz (hermana)	19,5 smlmv
Saturia de Jesús Flechas Díaz (hermana)	19,5 smlmv
Jorge Alonso Flechas Díaz (hermano)	19,5 smlmv
Alirio de Jesús Flechas Díaz (hermano)	19,5 smlmv
Socorro del Carmen Flechas Díaz (hermana)	19,5 smlmv
Aris Maritza Flechas Díaz (hermana)	19,5 smlmv
Reyneiro Hernando Flechas Díaz (hermano)	19,5 smlmv
Sandra Patricia Flechas Garay (hermana)	19,5 smlmv
William Flechas Gómez (hermano)	19,5 smlmv

**TERCERO.- CONDENAR** a la Nación – Rama Judicial y a la Nación - Fiscalía General de la Nación a pagar a Rafael Antonio Flechas Díaz, por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de \$92'811.573,89.

**CUARTO.- CONDENAR** a la Nación – Rama Judicial y a la Nación - Fiscalía General de la Nación a pagar a Rafael Antonio Flechas Díaz, por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, la suma de \$39'352.426.

**QUINTO.- CONDENAR** a la Nación – Rama Judicial y a la Nación - Fiscalía General de la Nación, como medida restaurativa, a publicar en un periódico de amplia circulación a nivel nacional, dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, una síntesis del contenido de esta sentencia, en el sentido de indicar que el Estado fue condenado por la privación injusta de la libertad del señor Flechas Díaz, en el marco del proceso que le adelantó por el delito de concusión.

**SEXTO.-** Sin condena en costas.

**SÉPTIMO.- ORDENAR** a las entidades condenadas cumplir con este fallo en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

**OCTAVO.-** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

