



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth**

Bogotá, D.C., 13 de diciembre de 2017



Expediente: 45844  
Radicado: 680012331000200800731 01  
Actor: Luis Virgilio Ayala Rangel y otros  
Demandado: Nación-Fiscalía General de la Nación y otro  
Naturaleza: Acción de reparación directa

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 26 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que denegó las pretensiones de la demanda, la cual será revocada.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

En el marco de la investigación que adelantaba la Fiscalía Delegada ante el GAULA de Bucaramanga, por los delitos de extorsión y concierto para delinquir, se dictó orden de captura en contra del señor Luis Virgilio Vargas Ayala, que se hizo efectiva el 17 de noviembre de 2003. Tras rendir indagatoria, el 25 del mismo mes y año se resolvió su situación jurídica en el sentido de no imponerle medida de aseguramiento. Por tal motivo se le otorgó la libertad, previa la constitución de una caución. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2005, al calificar el mérito del sumario, la Fiscalía Quinta Delegada ante los Jueces Especializados de Bucaramanga, decretó la preclusión de la investigación adelantada en su contra.

### **ANTECEDENTES**

#### **I. Lo que se pretende**

1. Mediante escrito presentado el 12 de febrero de 2017, los señores Luis Virgilio Ayala Rangel, en nombre propio y en representación de su hija menor Andrea Yesenia Ayala Barrera; María Lourdes Rangel de Ayala, José Rigoberto Ayala Rangel, Juan Carlos Ayala Rangel y Genny Yolima Ayala Rangel, a través

de apoderado, presentaron demanda en contra de la Nación-Fiscalía General de la Nación y la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, en ejercicio de la acción de reparación directa, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 1-8, c. 1):

PRIMERA: Que se declare que la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la POLICÍA NACIONAL representados por el señor fiscal General de la Nación –o quien haga sus veces- y el Señor Director de la Policía Nacional JORGE DANIEL CASTRO CASTRO –o quien haga sus veces- respectivamente, son responsables del error judicial que se presentó con el señor LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL, al endilgársele la comisión de los punibles de extorsión en concurso homogéneo y heterogéneo con concierto para delinquir con fines de paramilitarismo, en hechos ocurridos en la ciudad de Málaga (S.S.) el día 17 de noviembre de 2003; sindicación por la cual se le privó de su libertad por parte de agentes de la Policía Nacional, por orden de la Fiscalía General de la Nación.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración anterior, se ordene a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y-o a la POLICÍA NACIONAL, representados por el señor Fiscal General de la Nación MARIO IGUARÁN –o quien haga sus veces- y el señor director de la Policía Nacional JORGE DANIEL CASTRO CASTRO –o quien haga sus veces- respectivamente, reconocer y sufragar los perjuicios morales que este hecho ha ocasionado, de la siguiente manera:

\* A) LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL: Solicitamos se cancele a su favor el equivalente en moneda Nacional para el momento de la ejecutoria de la sentencia que resuelva esta controversia, a TRESCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (300 S.M.L.M.V.) por haber sido la víctima directa del error judicial que le ocasionó perjuicios morales permanentes e irreparables tanto en el ámbito laboral, como familiar y social para el resto de su vida.

\* B) ANDREA YESENIA AYALA BARRERA: Solicitamos se cancele a su favor el equivalente en moneda nacional para el momento de la ejecutoria de la providencia respectiva, a CINCUENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES, dada su calidad de HIJA MENOR de LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL; quien de forma directa también ha padecido los perjuicios morales que este hecho antijurídico le ha ocasionado a su familia de forma permanente; toda vez que ha tenido que soportar el repudio y la burla de sus compañeros de estudio, al enrostrarle que su padre estuvo detenido sindicado de un delito de gravedad, situación que le ha afectado en su normal desarrollo si se tiene en cuenta su corta edad y la difícil etapa infantil por la que atraviesa.

C) LOURDES RANGEL DE AYALA: Solicitamos se cancele a su favor el equivalente en moneda nacional para el momento de la ejecutoria de la respectiva sentencia, a CINCUENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES, dada su calidad de madre de LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL, persona que por su parentesco (MADRE - HIJO) ha sufrido de forma directa al lado de su hijo los avatares de esta difícil situación, generándole incluso problemas de salud.

D) JOSÉ RIGOBERTO AYALA RANGEL, JUAN CARLOS AYALA RANGEL y GENNY YOLIMA AYALA RANGEL: Solicitamos que a los tres –de forma conjunta- se reconozca y cancele el equivalente en moneda Nacional para la época de la ejecutoria de la sentencia condenatoria, a CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES para todos ellos, (Es decir 3.33 (sic) S.M.L.M.V. para cada uno de ellos), dada su calidad de hermanos del ofendido LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL y quienes también han sufrido el daño moral al ver a su hermano en esta situación.

(...)

2. En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo que el 17 de noviembre de 2003, a las 2:30 p.m., el señor Luis Virgilio Ayala Rangel fue conducido por miembros de la Policía Nacional a la estación de policía de

Málaga, para realizar una diligencia. Allí se le indicó que quedaba privado de la libertad y fue transportado al municipio de Bucaramanga, a las instalaciones del GAULA, en donde no se le brindó alimento. Posteriormente, fue remitido a la cárcel Modelo de Bucaramanga, donde permaneció hasta el 24 de noviembre, cuando fue dejado en libertad.

3. Aseguró que la noticia de su captura fue publicada en el diario Vanguardia Liberal, bajo el título *“Extorsionaban a los profesores y comerciantes de Málaga”*, en donde se lo tachó de paramilitar. Dicha información también fue divulgada en canales de televisión y radio regionales.

4. La privación de la libertad se produjo con ocasión de la información que recibió la Policía Nacional de que algunos profesores de los municipios de Málaga, Enciso y San José de Miranda estaban siendo extorsionados por paramilitares, a quienes se les dejaba el producto del hecho punible en el hotel Santander de Málaga, donde laboraba como recepcionista el señor Ayala Rangel.

5. No obstante, mediante providencia de 7 de septiembre de 2005 la Fiscalía Quinta Especializada precluyó la investigación tras demostrar que el demandante Luis Virgilio Ayala Rangel *“(...) no conocía de las extorsiones toda vez que los dineros eran entregados en paquetes cerrados, y esa era una costumbre en el Hotel, por lo cual no tenía responsabilidad en los hechos”*.

## II. Trámite procesal

6. La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Santander mediante auto del 21 de enero de 2009, providencia que se ordenó notificar a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional (f. 127-128, c. 1). No obstante, ambas entidades presentaron su contestación respectiva, por fuera del término fijado por la ley (f. 211, c. 1).

7. En la oportunidad para **alegar de conclusión**, la Fiscalía General de la Nación solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda, en la medida en que el señor Ayala Rangel estuvo privado de la libertad por el breve periodo de ocho días, existiendo serios indicios sobre su responsabilidad, a pesar de lo

cual no se le impuso en ningún momento medida de aseguramiento, sino que, por el contrario, al decidir su situación jurídica se ordenó su libertad inmediata (f. 217-220, c. 1). En ese sentido, aseguró:

*Con base en los hechos probados, no es procedente proferir condena en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación, dentro de la teoría de la falla del servicio, dado que ella no cometió falla alguna ni en el régimen de responsabilidad objetiva, dado que este es uno de aquellos casos en que la víctima está en la obligación de soportar la detención preventiva, como compensación, de la vida en comunidad y contribución a la recta administración dado el incumplimiento de los deberes a los cuales está sujeto el administrado.*

8. Finalmente, aseguró que los perjuicios morales solicitados a favor de los demandantes excedían los parámetros fijados por el Consejo de Estado para este tipo de casos, máxime cuando pretenden ser acreditados con base en documentos que no cuentan con una fecha cierta, por lo que no le son oponibles.

9. La Policía Nacional también se opuso a la prosperidad de la demanda incoada. Adujo que en su calidad de auxiliar de la justicia se limitó a poner a disposición de la autoridad competente al señor Ayala Rangel, por cuenta de la orden expedida con ese fin, sin que en ningún momento vulnerara o pusiera en peligro sus derechos fundamentales. Adicionalmente, dijo que “(...) *recae en cabeza de las autoridades judiciales, el verificar, calificar, analizar, si el caso amerita o no dejar privados de la libertad o el proferir medida alguna de aseguramiento y que desde luego, cualquiera de las situaciones anteriores no es competencia de la entidad que represento*”.

10. El Tribunal Administrativo de Santander profirió **sentencia de primera instancia** el 26 de abril de 2012, en la que resolvió denegar las pretensiones de la demanda (f. 267-287, c. ppl.). Empezó el a quo por determinar que sí se produjo un daño antijurídico, en la medida en que se probó que el señor Ayala estuvo privado de su libertad. Sin embargo, consideró que éste no le era imputable al Estado.

11. Para el efecto, advirtió que a pesar de que el Consejo de Estado había recientemente considerado que la responsabilidad en estos casos debía ser objetiva, el tribunal mantenía la posición tradicional de sostener que en esos casos era preciso que se acreditara el acaecimiento de una falla de servicio.

12. Así, encontró que para el momento en el que se decidió la situación jurídica del sindicato existían elementos de juicio que justificaban la imposición de la medida de aseguramiento, de modo que la Fiscalía cumplió con los requisitos exigidos para el trámite de la etapa instructiva, sin que se produjera un error jurisdiccional. Agregó lo siguiente:

*La Fiscalía estaba en la obligación constitucional de investigar y llegar al esclarecimiento de los hechos y los actores debían esperar los resultados de la etapa de instrucción, al existir indicios que lo vinculaban con la comisión de un delito, y así se señaló en las providencias que lo privaron de la libertad. Así se observó en las actuaciones desplegadas por la Fiscalía un análisis minucioso de las pruebas allegadas a la investigación garantizado el Derecho de Defensa del procesado, demostrando seriedad al momento de la valoración que se efectuó de la denuncia presentada y de las pruebas testimoniales arrimadas al diligenciamiento penal en su momento.*

*Está claro para esta Corporación que al llegar a la etapa de [calificar el mérito del sumario] la Fiscalía Quinta Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado consideró que no existían pruebas suficientes para asegurar responsabilidad del demandante LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL por el delito por el que se le acusaba, por lo que resolvió precluir la instrucción. En este contexto no puede hablarse de una ilicitud o irregularidad en la administración de justicia por parte de la fiscalía máxime cuando la Fiscalía precluyó la investigación del actor por considerar que no existían pruebas que condujeran declarar (sic) su responsabilidad sin que se observe un descuido del ente investigador al momento de realizar la valoración probatoria requerida para imponer la orden de captura.*

13. El 16 de mayo de 2012, la parte actora interpuso recurso de apelación, con el propósito de que se revocara la decisión adoptada por el *a quo* y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda. Cuestionó que se aplicara un régimen de responsabilidad de carácter subjetivo, cuando, como se aceptó en la misma providencia, el Consejo de Estado había sentado con sentencia de 22 de junio de 2011 que el régimen de responsabilidad objetivo era el pertinente para estudiar aquellos asuntos relativos a la privación injusta de la libertad, que antaño estaban contenidos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 (f. 290-294, c. 1). En ese entendido, consideró lo siguiente:

*(...) estamos en presencia de una lesión a un bien jurídico constitucionalmente protegido como es la libertad, derecho que no puede ser conculcado sino de manera excepcional y restrictiva y bajo el entendido de que sea necesario para proteger otros bienes jurídicos de igual o mayor importancia del conglomerado; violación que impuso a LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL una carga que no estaba en la obligación de soportar, sencillamente porque el ordenamiento jurídico no se lo impone; con ello, se ha alterado el equilibrio que debe existir en la imposición de una carga pública y los deberes que como ciudadano le asistían a LUIS VIRGILIO, además que lo dejó en un plano de desigualdad frente a los demás integrantes de la sociedad que no han tenido que soportar esas cargas impuestas por el Estado.*

*Aquí no hemos controvertido si la decisión adoptada por la Fiscalía General de la Nación estaba cimentada en la normatividad vigente, si la media (sic) de aseguramiento impuesta a LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL era necesaria y*

*proporcionada en ese momento procesal, no hemos alegado la existencia de un error jurisdiccional como generador de responsabilidad del Estado; hemos sostenido en este recurso, que el yerro del Ad-quo se encuentra en el desconocimiento de lo señalado en el artículo 414 del Decreto Ley 2700 de 1991, en cuanto al régimen de imputación bajo el cual debió analizarse el caso, que no es otro que el objetivo, por lo que no es necesario ahondar más en temas de responsabilidad cuando la misma normatividad con apoyo de la jurisprudencia del Consejo de Estado nos advierte que estamos ante un daño antijurídico por privación injusta de la libertad, que está más que probado su nexo de causalidad con el Estado, y que por lo tanto es forzoso colegir que es el Estado el responsable de ese daño antijurídico en los términos y para los efectos del artículo 90 de la Constitución Nacional.*

14. En la oportunidad para **alegar de conclusión** durante la **segunda instancia** el extremo actor reiteró que el asunto debió ser resuelto con aplicación de un régimen de imputación de carácter objetivo. Adicionalmente, reiteró que la administración incurrió en un grave yerro al apresurarse al presentar ante los medios de comunicación al señor Luis Virgilio Ayala Rangel como un integrante de grupos paramilitares, circunstancia que le produjo graves perjuicios (f. 305-306, c. ppl.). Por su parte, la Fiscalía General de la Nación reprodujo el escrito allegado durante el traslado que se corrió en primera instancia para alegar de conclusión (f. 307-310, c. ppl.).

15. La Policía Nacional, por su parte, sostuvo que se configuró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues su actuación en el asunto de marras fue únicamente la de cumplir con la orden de captura expedida por la Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento de sus funciones legales (f. 311-315, c. ppl.). Adicionalmente, indicó:

*El hecho posterior donde la fiscalía Quinta Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado, profirió resolución de preclusión a favor del señor LUIS VIRGILIO AYA (sic) RANGEL, por los delitos de extorsión en concurso homogéneo y heterogéneo en concierto para extorsionar y concierto para delinquir con fines de paramilitarismo, no significa caer en los senderos del error judicial, si no (sic) por el contrario es aceptar la independencia y autonomía que tiene la función pública de administrar justicia, es así como un juez puede contradecir una consideración, teniendo en cuenta un argumento jurídico sin que necesariamente ese anterior concepto se haya originado en el deficiente funcionamiento de la administración pública, si no (sic) por causas interpretativas, las cuales **NO SON FUENTES DEL DAÑO ANTIJURÍDICO** (resaltado del texto).*

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

16. La Sala es competente para resolver el presente caso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, en razón a la naturaleza del asunto. La Ley 270 de 1996 desarrolló la responsabilidad del Estado en los eventos de error jurisdiccional, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y privación injusta de la libertad, y determinó la competencia para conocer de tales asuntos en primera instancia en cabeza de los Tribunales Administrativos, y en segunda instancia en el Consejo de Estado, sin que sea relevante lo relacionado con la cuantía<sup>1</sup>.

17. Adicionalmente, se advierte que el asunto puede ser decidido con prelación de fallo, por tratarse de una privación injusta de la libertad que entró al despacho para ser resuelta en el año 2013, de conformidad con lo decidido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 25 de abril de 2013<sup>2</sup>.

## II. Validez de los medios de prueba

18. Obran en el expediente dos recortes de prensa aportados con la demanda, titulados “*Extorsionaban los profesores y comerciantes de Málaga*”, de fecha y fuente desconocidas y “*A responder por detenciones arbitrarias*”, del 15 de marzo de 2006 y fuente desconocida (f. 26-27, c. 1). Respecto del valor probatorio de dichos documentos, el 14 de julio de 2015 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado modificó la jurisprudencia vigente al respecto<sup>3</sup> y dispuso lo siguiente<sup>4</sup>:

*La regla general que se ha venido aplicando desde 2012 por esta Corporación, señala que los reportajes, fotografías, entrevistas, crónicas, noticias que aparecen en los diversos medios de comunicación tiene valor probatorio si en conjunto con otros medios de prueba, permiten determinar o corroborar hechos alegados en el respectivo proceso.*

*Por sí solos, entonces, solo sirven para determinar que un hecho se registró, sin que puedan tenerse como prueba de lo que en ellos se dice reproducir<sup>5</sup>.*  
(...).

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 9 de septiembre de 2008, expediente 2008-00009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>2</sup> Allí se decidió que este tipo de casos, entre otros, se fallarían sin sujeción al turno, pero respetando la fecha de ingreso.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de mayo de 2012, exp. 2011-01378, C.P. Susana Buitrago Valencia.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de julio de 2015, exp. 2014-00105, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>5</sup> [62] “*Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de junio 6 de 2007. Expediente AP-00029, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez*”.

*Es decir, hasta la fecha se ha diferenciado entre la publicación en sí misma considerada y lo que en ella se divulga, para restarle valor probatorio a lo que en ella se registra sino (sic) está acompañada de otros medios probatorios.*

*(...).*

*La regla expuesta será reiterada por la Sala Plena Contenciosa en esta ocasión, pero a partir de esta decisión, aquella será complementada en estos dos eventos: i) cuando en dichos medios se reproducen hechos públicos y/o notorios y ii) cuando en ellos se reproducen declaraciones y/o manifestaciones de servidores públicos, Vgr. Congresistas, Presidente de la República, Ministros, Alcaldes, Gobernadores, etc.,*

*Estas excepciones son las mismas que introdujo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia<sup>6</sup> y que en razón de su relevancia e importancia, serán acogidas por la Sala Plena de lo Contencioso a partir de esta decisión.*

*En efecto, según el criterio de ese órgano de justicia, cuando en dichos medios se recojan hechos públicos o notorios, declaraciones o manifestaciones públicas de funcionarios del Estado, estos deben ser valorados, razón por la que su inserción en el respectivo medio de comunicación es una prueba del hecho y no simplemente de su registro.*

*De esta manera, la Sala Plena Contenciosa adiciona y complementa la postura que, hasta la fecha de esta decisión, solo reconocía a los reportajes, entrevistas, crónicas registradas en los diferentes medio[s] de comunicación valor probatorio si, en conjunto con otras pruebas, le permitían al funcionario judicial llegar a la convicción sobre la veracidad del hecho registrado en ellos<sup>7</sup>.*

19. La Sala considera que es preciso negar todo valor probatorio a los documentos referidos en la medida en que se desconoce cuáles eran las publicaciones que contenían las notas periodísticas, circunstancia que impide determinar su autoría y evaluar, de forma crítica, la independencia y ecuanimidad de la noticia. Asimismo, se desconoce la fecha de publicación del documento denominado “*Extorsionaban los profesores y comerciantes de Málaga*”, circunstancia que, a todas luces, impide determinar la proximidad de la publicación de la nota con los hechos narrados.

### **III. Hechos probados**

20. Según las pruebas incorporadas al expediente, están debidamente acreditados en el proceso los siguientes hechos relevantes para la *litis*<sup>8</sup>:

---

<sup>6</sup> [67] “Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra nota 24, párr. 146; Caso Fairen Garbi y Solís Corrales, de 15 de marzo de 1989, párr. 145. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 44, párr. 25, Caso Garibaldi Vs. Brasil, supra nota 32, párr. 70. Caso Radilla Pacheco Vs. Estado Unidos Mexicanos. Igualmente, Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia, caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia”.

<sup>7</sup> [69] “Es importante advertir que esta regla que el Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, expuso en la providencia de 2012, es la misma que ha defendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1988, en las decisiones reseñadas en otros apartes de esta providencia”.

<sup>8</sup> De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 168 del Decreto 01 de 1984, en los procesos contencioso administrativos son aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil sobre la admisibilidad de los medios de prueba, la forma de practicarlas y los criterios de valoración.

21. El 11 de septiembre de 2003, la Fiscalía Delegada ante el GAULA de Bucaramanga dictó resolución mediante la cual se dio apertura a la investigación previa contra personas desconocidas, por el delito de extorsión del que fueron víctimas los señores Benjamín Gutiérrez Rosas y otros (copia de la resolución, f. 20, c. 2).

22. El 12 de noviembre del mismo año, la Fiscalía ordenó vincular al sumario al señor Luis Virgilio Ayala Rangel y dictó en su contra la orden de captura n.º 232334, de conformidad con el artículo 336 del Código de Procedimiento Penal (copia de la resolución proferida dentro del sumario n.º 0230, f. 58-59, c. 2; copia del oficio n.º 2512, f. 60, c. 1; copia orden de captura, f. 81, c. 2).

23. El 17 de noviembre de 2003, entre las 3:00 y 4:30 p.m., en el municipio de Málaga, fue capturado el señor Luis Virgilio Ayala Rangel por efectivos de la Policía Nacional. Al día siguiente, fue puesto a disposición de la Fiscalía Delegada ante el GAULA de Bucaramanga (copia del oficio de entrega de capturado n.º 1858 de 18 de noviembre de 2003, f. 148-149, c. 2; copia del acta de lectura de derechos del capturado, f. 156, c. 2).

24. A través de auto de 18 de noviembre de 2003, la Fiscalía dispuso oír en indagatoria al capturado y, hasta tanto se surtiera tal diligencia, mantenerlo privado de la libertad en las instalaciones del GAULA de Bucaramanga (copia de la resolución, f. 169-170, c. 2).

25. El señor Ayala Rangel rindió indagatoria el 19 de noviembre de 2004 (copia del acta de la citada diligencia, f. 206-215, c. 2). El día 24 del mismo mes y año, la Fiscalía Quinta Delegada ante los Jueces Especializados de Bucaramanga resolvió la situación jurídica del ahora demandante y dispuso ***“ABSTENERSE DE***

---

La Sala valorará los documentos presentados en copia simple, de acuerdo con lo dispuesto por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2013, expediente 25022, C.P. Enrique Gil Botero, en la cual se estableció que las copias simples serían valoradas en *“(…) los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas”*.

**“IMPONERLE MEDIDA DE ASEGURAMIENTO”** (copia de la providencia, f. 248-255, c. 2). Para el efecto, argumentó lo siguiente:

*(...) en lo que respecta a LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL, Víctor José Gayón Gayón en su declaración manifiesta que recibió lo (sic) dineros de unos cinco compañeros que los dieron en sobres individuales y que en compañía de Hermes Suárez fue al Hotel Arizona para hacer entrega de los mismos y que el señor que los atendió al enterarse de que eran profesores y que llevaban una plata, apenas se rascaba la cabeza y finalmente les recibió los sobres, agrega que la actitud de la persona que recibió el dinero era de una persona que sabía de qué se trataba pero que lo recibía con disgusto.*

*(...)*  
*Vemos que estas [declaraciones] son coherentes entre sí y ajustadas a la realidad, si bien es cierto estamos en una población que se encuentra plagada de grupos armados ilegales mal llamados autodefensas, también es cierto que en dicha región contamos con la presencia de autoridad legalmente constituida como es la Policía y Ejército Nacional, las cuales hicieron caso omiso de ellas para poner en conocimiento de tales anomalías, esto si llegamos a pensar de que los empleados de los hoteles actuaban bajo el supuesto de amenazas de este grupo contrainsurgente.*

*(...)*  
*Ahora bien, las referencias que hace LUIS VIRGILIO AYALA RANGEL en su indagatoria es coherente en aceptar que sí recibió unos sobres, para ser exactos de seis a siete sobres, pero que los recibió cumpliendo con la orden que le diera su ex patrono, SANDRA PATRICIA AYALA RINCÓN, corrobora su dicho SANDRA PATRICIA en afirmar que los sobres se los entregó a un sardino de 17 a 18 años de edad, alto como de 1,60 de estatura, cabello churco y largo a la mitad de la cara y que lo había visto trabajando en el pueblo vendiendo música y correas y que lo conoce de vista. No obra prueba en contra hasta el momento procesal para que este Despacho le imponga medida por el delito de Concierto para Delinquir para formar grupos armados ilegales.*

26. El señor Luis Virgilio Ayala Rangel recuperó su libertad el 25 de noviembre de 2003, tras realizar la diligencia de compromiso respectiva (copia del acta respectiva, f. 266, c. 2).

27. Mediante providencia del 7 de septiembre de 2005, la Fiscalía Quinta de Bucaramanga, al calificar el mérito del sumario, decretó la preclusión de la investigación adelantada en contra del señor Luis Virgilio Ayala Rangel. Para el efecto adujo lo siguiente (resolución expedida dentro del proceso n.º 201 683<sup>9</sup>, f. 17-22, c. 1):

*Y en cuanto tiene que ver con la responsabilidad de los vinculados tenemos que NIEVES, SANDRA y LUIS VIRGILIO fueron vinculados por ser trabajadores de los hoteles en donde se efectuaron las entregas del dinero exigido por los miembros de las AUC, pero ellos en su defensa han explicado, las dos mujeres, que en efecto los recibieron pero desconocían de qué se trataba por cuanto iban en sobres cerrados y que era y es una costumbre en esos establecimientos efectuar estas*

---

<sup>9</sup> La referida decisión cobró ejecutoria el 23 de septiembre de 2005 (certificación expedida por el secretario de la Unidad de Fiscalías Delegadas ante los Juzgados Penales del Circuito Especializados de Bucaramanga, f. 24, c. 1).

*actividades, recibir encargos para los huéspedes u otras personas, que luego pasaban a recogerlos que fue lo que en este evento sucedió: se recibieron los sobres, se guardaron y posteriormente un sujeto los recogió.*

*Fueron esas las actividades que se pregonaron de las mujeres vinculadas como que si bien se dijo de LUIS VIRGILIO que también lo hizo lo cual negó enfáticamente al decir que se le dio orden de no hacerlo, pero si bien aceptaron haberlo hecho, igual dijeron que fue por obligación y que desconocían de que se trataba pues como se ha dicho, los sobres irían cerrados.*

*A más de lo anterior nada hay, ninguna prueba existe, en cuanto a que estas personas tuvieran algo que ver en la exigencia ilegal y muy por el contrario, por ejemplo, aparece la declaración del propietario del Hotel Royal en la que dijo que estando en un banco donde pagan la nómina a los educadores los oyó decir que se les estaba obligando a entregar los sobres con el dinero en su hotel y en el Arizona a lo cual replicó que él no lo permitía en su establecimiento pero los mismos profesores le dijeron que los miembros de la AUC los obligaban a ello y era obligación por tanto no solo para ellos acatar lo ordenado, sino para los empleados del hotel acceder a este recibo.*

*Bien se sabe que en los lugares donde los grupos armados ejercen control y las más de las veces el estado no ejerce su presencia como es debido y fuera deseado, se tiene que hacer por parte de la población todo lo que se dispone pues que mediante el uso de las armas y el tan poco valor que se confiere a los bienes jurídicos que el estrato tutela, de no acatar las órdenes ya se sabe cuáles son las consecuencias en contra de aquel que se les enfrenta y de su núcleo familiar.*

*Por tanto, creemos y aceptamos, la lógica y la experiencia lo enseñan, que las actividades desplegadas por NIEVES, SANDRA y LUIS VIRGILIO no fue más que la de recibir los sobres porque se les obligó a hacerlos como se les obligó a que luego los entregaran a desconocido sujeto pero que en todo caso no era más que otro miembro del grupo armado ilegal, y por tanto que esas sus conductas estuvieron absolutamente desprovistas del ánimo doloso en cuanto a la comisión no tuvieron actuación, y que por ello no les podemos endilgar.*

28. La señora María Lourdes Rangel es la madre del señor Luis Virgilio Ayala Rangel (copia del registro civil de nacimiento; f. 11, c. 1). La señora Andrea Yesenia Ayala Barrera es su hija (copia del registro civil de nacimiento, f. 14, c. 1). Los señores José Rigoberto Ayala Rangel, Juan Carlos Ayala Rangel y Genny Yolima Ayala Rangel son sus hermanos (copia de los registros civiles de nacimiento, f. 12-13, 16, c. 1).

### **III. Problema jurídico**

29. Corresponde a la Sala establecer si en el presente caso le asiste responsabilidad a la Nación-Fiscalía General de la Nación por la alegada privación de la libertad del señor Luis Virgilio Ayala Rangel, dado que con posterioridad dicha entidad precluyó la investigación adelantada en su contra. Asimismo, debe establecerse si a la Policía Nacional le es imputable el daño que sufrió el demandante.

### **IV. Análisis de la Sala**

30. Se encuentra probado el **daño** causado a los demandantes, toda vez que el señor Luis Virgilio Ayala Rangel estuvo privado de la libertad desde el 17 de noviembre de 2003 hasta el día 25 del mismo mes y año, por cuenta de la orden dictada por la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de que acudiera a rendir indagatoria.

31. En cuanto al **régimen de responsabilidad**, se debe precisar que el fundamento legal de la responsabilidad a cargo del Estado por daños causados con ocasión de la privación injusta de la libertad estaba constituido por el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, que disponía:

*Indemnización por privación injusta de la libertad. Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado indemnización de perjuicios. Quien haya sido exonerado por sentencia absolutoria definitiva o su equivalente porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió, o la conducta no constituía hecho punible, tendrá derecho a ser indemnizado por la detención preventiva que le hubiese sido impuesta siempre que no haya causado la misma por dolo o culpa grave.*

32. En interpretación de dicho artículo, el criterio de esta Corporación en relación con la responsabilidad que le asiste al Estado por los casos de injusta privación de la libertad, es el siguiente:

*En este orden de ideas, se señala que de manera unánime, la Sala ha adoptado el criterio conforme al cual quien hubiera sido sometido a medida de aseguramiento de detención preventiva, pero finalmente hubiera sido exonerado de responsabilidad mediante sentencia absolutoria definitiva o su equivalente<sup>10</sup>, con fundamento en que el hecho no existió, el sindicado no lo cometió o la conducta no era constitutiva de hecho punible, tiene derecho a la indemnización de los perjuicios que dicha medida le hubiera causado, sin necesidad de acreditar que la misma fue ilegal, errada, o arbitraria, dado que en dicha norma el legislador calificó a priori la detención preventiva como injusta.*

*En otros términos, cuando en la decisión penal definitiva favorable al sindicado, el juez concluye que las pruebas que obran en el expediente le dan certeza de que el hecho no existió, o de que de haber existido, no era constitutivo de hecho punible, o de que el sindicado no fue el autor del mismo, la medida de aseguramiento de detención preventiva que en razón de ese proceso se le hubiera impuesto deviene injusta y por lo tanto, habrá lugar a declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que*

---

<sup>10</sup> [18] “A juicio de la Sala, el derecho a la indemnización por detención preventiva debe ser el mismo cuando el proceso termine no sólo por sentencia absolutoria, sino anticipadamente por preclusión de la investigación (art. 443) o auto de cesación de procedimiento (art. 36), por cuanto éstas son decisiones equivalentes a aquélla para estos efectos. Ver, por ejemplo, sentencia de 14 de marzo y 4 de mayo de 2002, exp: 12.076 y 13.038, respectivamente, y de 2 de mayo de 2002, exp: 13.449”.

*la misma le hubiera causado, tanto al sindicato, como a todas las demás personas que demuestren haber sido afectadas con ese hecho, sin que para llegar a esa conclusión, en los precisos términos del último aparte de la norma citada, se requiera realizar ninguna otra indagación sobre la legalidad de la medida de aseguramiento que le fue impuesta a aquél*<sup>11</sup>.

33. No se desconoce que para el momento en el que se dispuso la libertad del señor Ayala Rangel ya había entrado en vigencia la Ley 270 de 1996, cuyo artículo 68 establece que *“quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar del Estado la reparación de perjuicios”*. Sin embargo, esta Corporación ha considerado que a pesar de que el referido artículo se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado en los eventos en los cuales la actuación de cualquiera de sus ramas u órganos haya sido *“abiertamente arbitraria”*, ello no excluye la aplicación directa del artículo 90 de la Constitución para derivar el derecho a la reparación cuando los daños provienen de una actuación legítima del Estado adelantada en ejercicio de la actividad judicial, pero que causa daños antijurídicos a las personas, en tanto éstos no tengan el deber jurídico de soportarlos.

34. En el mismo sentido, la jurisprudencia ha señalado que las hipótesis de responsabilidad objetiva establecidas en el artículo 414 del Decreto 2700, con independencia de su derogatoria<sup>12</sup>, continúan siendo aplicables a hechos ocurridos con posterioridad a su vigencia, no por una aplicación ultractiva de dicho precepto, sino por la potestad que tiene el juez puede acoger criterios de responsabilidad objetiva.

35. Además de estos supuestos, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 17 de octubre de 2013, consideró que también debía aplicarse un régimen de responsabilidad objetivo en los eventos en los que el sindicato es absuelto en aplicación del principio de *in dubio pro reo*, es decir, cuando las pruebas dentro del proceso penal no generan en el juzgador una certeza más allá de toda duda razonable respecto de la configuración de la conducta típica, antijurídica y culpable. Al respecto se ha dicho:

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2011, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>12</sup> Teniendo en cuenta que el asunto fue tramitado bajo la égida del Código de Procedimiento Penal contenido en la Ley 906 de 2004.

15.3. Lo anterior también resulta extendible a aquellos eventos en los cuales la exoneración de responsabilidad penal del sujeto privado de la libertad se sustentó en la aplicación del principio *in dubio pro reo*, más aún si se tiene en cuenta, que en la mayoría de estos casos, las decisiones judiciales adoptadas dentro del proceso penal respectivo, estuvieron estrictamente ajustadas a la normatividad correspondiente. Así mismo, es menester dejar claro, que la injusticia que reviste la privación de la libertad en éstos eventos, no deriva de la ilicitud en el proceder de los funcionarios judiciales, sino en que la víctima no se encontraba en el deber jurídico de soportar los daños ocasionados como consecuencia de habersele impuesto una detención “preventiva” mientras se le adelantaba un proceso penal, el cual culminó con una decisión absolutoria, evidenciándose así que el Estado, quien fue el que ordenó esa detención, fue incapaz de desvirtuar la presunción de inocencia de la que siempre gozó el afectado: antes, durante y después de la actuación penal desplegada en su contra.

15.4. En suma, también se le habrá causado un **daño especial** a la persona privada de su libertad de forma preventiva y que posteriormente fue absuelta, en la medida en que mientras la causación de ese daño fue con la finalidad de alcanzar un beneficio para la colectividad, interesada en el pronto, cumplido y eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia, en la comparecencia de los sindicados a los correspondientes procesos penales, en la eficacia de las sentencias penales condenatorias, y que con todo esto, únicamente se afectó de manera perjudicial a quien se vio privado de su libertad, se ocasiona con esto una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, lo que indica que esa víctima tendrá derecho al restablecimiento que ampara, prevé y dispone el ordenamiento vigente, en armonía con el artículo 90 constitucional. Para llegar a tal afirmación, esta Corporación, en sentencia de unificación del 17 de octubre de 2013<sup>13</sup>, realizó el siguiente cuestionamiento:

¿Podrá sostenerse entonces que ese individuo está en el deber jurídico de sacrificar su libertad o, lo que es lo mismo, de soportar la privación de su libertad, única y exclusivamente para que la sociedad pueda beneficiarse de la observancia y de la aplicación de las normas penales que regulan esa clase de procesos? ¿A qué quedaría entonces reducido el valor de la libertad, aquél que justifica y explica la existencia<sup>14</sup> misma de la Constitución Política y que a la vez constituye uno de sus principales cometidos y fines esenciales –como que la limitación al ejercicio del poder público sólo cobra sentido en función de asegurar la efectividad real de la libertad de los asociados–? ¿Acaso pasaría de constituir un propósito esencial –fin esencial– para convertirse en un simple medio que facilite la existencia de la sociedad y la convivencia en comunidad, de tal manera que los individuos tuvieran el deber de soportar su privación y su sacrificio en aras de facilitar la consecución de ese nuevo fin?<sup>15</sup>

36. Bajo estos lineamientos, la privación injusta de la libertad implica una responsabilidad de carácter objetivo en la que no es necesario probar que la

---

<sup>13</sup> [13] “Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de octubre de 2013, exp. 23346, M.P. Mauricio Fajardo Gómez”.

<sup>14</sup> [14] “En los regímenes absolutistas, no democráticos, en los cuales no existe –en el verdadero sentido de su expresión–, **libertad** para los individuos y en los cuales, por tanto, no existe propósito real de garantizarla de manera efectiva, tampoco existe una verdadera Constitución Política, por elemental sustracción de materia, en la medida en que carecería de sentido limitar el ejercicio del Poder, porque su abuso frente a los individuos no desencadenaría consecuencia alguna para el Estado y, por ello mismo, tampoco se requeriría una separación de poderes porque en esa misma línea dejaría de tener sentido un sistema de pesos y contrapesos que sólo se justifica y se explica en función de la protección de los Derechos de los asociados, amén de que la consagración de una Carta de Derechos en esos escenarios no tendría más propósito que el de cumplir un papel puramente formal y teórico”.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia de 26 de junio de 2014, exp. 2003-02376 (29890), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

autoridad judicial incurrió en algún tipo de falla; al damnificado le basta con acreditar que contra él se impuso una medida privativa de su libertad en el trámite de un proceso judicial, que culminó con una decisión favorable a su inocencia y que le causó un daño con ocasión de la detención. Con esa demostración, surge a cargo del Estado la obligación de indemnizar los daños sufridos.

37. Cabe advertir que el hecho de que la Fiscalía General de la Nación no hubiera impuesto una medida de aseguramiento en contra del señor Ayala Rangel, no significa que deba desecharse el régimen de responsabilidad objetivo enunciado con anterioridad.

38. Efectivamente, la detención que acaece como aplicación del artículo 336 de la Ley 600 del 2000, a pesar de que tiene como propósito la vinculación del investigado al proceso para que rinda indagatoria, también implica una fuerte restricción del derecho fundamental a la libertad personal del sindicado. Si con posterioridad se concluye que el detenido no era responsable de la comisión del hecho punible que se le achacaba, esta detención, así sea por corto tiempo, se torna en injustificada, pues constituye una carga extraordinaria que éste no se encontraba en el deber de soportar.

39. De esta suerte, contrario a lo que consideró el Tribunal *a quo*, para configurar la responsabilidad del Estado en estos eventos no es preciso que se demuestre la existencia de una falla de servicio en cabeza de la administración, sino que basta con acreditar la existencia de un daño antijurídico y que este le sea imputable a una entidad pública.

40. En el **caso concreto**, la Sala observa que está debidamente acreditado que el señor Luis Virgilio Ayala Rangel fue capturado por cuenta de la orden dictada por la Fiscalía General de la Nación, para vincularlo al proceso adelantado por los delitos de extorsión y concierto para delinquir. No obstante lo anterior, al momento de resolver su situación jurídica no se encontró mérito

alguno para imponerle medida de aseguramiento<sup>16</sup> y al calificar el mérito del sumario se dispuso precluir la investigación adelantada en su contra.

41. Si bien es cierto que las providencias respectivas no están profundamente motivadas, una lectura atenta de las mismas permite establecer que el argumento que condujo a la absolución del señor Luis Virgilio Ayala Rangel fue el siguiente: el investigado, si bien recibió materialmente los sobres en los que las víctimas depositaron el dinero extorsionado, no tenía conocimiento sobre la comisión del punible y su actuación se produjo por la orden de su jefa directa, por cuenta de sus funciones como recepcionista en el hotel Santander de Málaga.

42. Ciertamente, este razonamiento configura una de las causales que establecía el extinto artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, a saber: el sindicado no cometió el punible que se le imputaba. De esta guisa, es evidente que su presunción de inocencia se mantuvo incólume, circunstancia que implica que no estaba en el deber de soportar la privación de la libertad a la que estuvo sujeto. Ese hecho, basta para configurar la responsabilidad del Estado, de conformidad con la posición jurisprudencial vigente de esta Corporación, expuesta en los párrafos precedentes.

43. Igualmente, es preciso señalar que la responsabilidad patrimonial por el daño causado a los demandantes es imputable únicamente a la Nación-Fiscalía General de la Nación, pues su detención se produjo por cuenta de la orden de captura dictada por dicha entidad.

44. En ese entendido, considera la Sala que no le cabe ninguna responsabilidad a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, en la medida en que su actuación en el asunto de marras fue, solamente, la de dar cumplimiento material a la orden impartida por la Fiscalía Delegada ante el GAULA de Bucaramanga, siendo esta última la que tenía la potestad para decidir sobre la libertad personal del señor Ayala Rangel.

---

<sup>16</sup> Cabe advertir que en este punto erró el Tribunal *a quo*, puesto que en la sentencia de primera instancia afirmó que en contra del señor Ayala Rangel sí se dictó medida de aseguramiento al resolver su situación jurídica, hecho que nunca acaeció, como lo revelan las pruebas obrantes en el expediente.

45. Si bien es cierto que en la demanda se reportaron distintas irregularidades que acaecieron en la captura del señor Ayala y en el trato dispensado mientras se encontraba en custodia suya, lo cierto es que esas recriminaciones no se probaron dentro del expediente. De suerte que no existe fundamento para imponer con base en ellas una condena a la Policía Nacional.

46. Ahora bien, debe la Sala establecer si en el caso concreto se configuró alguna circunstancia susceptible de romper el nexo causal. Así, sobre el hecho de la víctima, esta Corporación ha manifestado que aplica en los eventos en los cuales la víctima con su actuación exclusiva y determinante fue quien dio lugar a que se profiriera en su contra la medida de aseguramiento. Al respecto, la Ley 270 de 1996 señaló: “(...) *El daño se entenderá como culpa exclusiva de la víctima cuando ésta haya actuado con culpa grave o dolo, o no haya interpuesto los recursos de ley. En estos eventos se exonerará de responsabilidad al Estado (...)*”<sup>17</sup>.

47. Teniendo en cuenta el fundamento normativo citado, el Consejo de Estado ha indicado que el hecho de la víctima como eximente de responsabilidad se origina cuando el suceso vinculado a la producción del daño no es predicable de la administración, sino del proceder -activo u omisivo- de la propia víctima<sup>18</sup>.

48. Es indispensable insistir en que el estudio de esa causal eximente de responsabilidad no puede, de ninguna manera, llevar a poner en entredicho la inocencia del sindicado -declarada ya por el juez competente para ello-, o el

---

<sup>17</sup> “(...) Este artículo contiene una sanción por el desconocimiento del deber constitucional de todo ciudadano de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia (Art. 95-7 C.P.), pues no sólo se trata de guardar el debido respeto hacia los funcionarios judiciales, sino que también se reclama de los particulares un mínimo de interés y de compromiso en la atención oportuna y diligente de los asuntos que someten a consideración de la rama judicial. Gran parte de la responsabilidad de las fallas y el retardo en el funcionamiento de la administración de justicia, recae en los ciudadanos que colman los despachos judiciales con demandas, memoriales y peticiones que, o bien carecen de valor o importancia jurídica alguna, o bien permanecen inactivos ante la pasividad de los propios interesados. Por lo demás, la norma bajo examen es un corolario del principio general del derecho, según el cual ‘nadie puede sacar provecho de su propia culpa’. // La norma, bajo la condición de que es propio de la ley ordinaria definir el órgano competente para calificar los casos en que haya culpa exclusiva de la víctima, será declarada exequible (...)”. Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996, exp. P.E.-008, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de julio de 2002, exp. 13744, C.P. María Elena Giraldo, reiterada en las sentencias de 11 de abril de 2012, exp. 23513, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y de 9 de octubre de 2013, exp. 33564, C.P. Hernán Andrade Rincón.

carácter injusto de la detención de la libertad padecida -derivado de la decisión final absolutoria-; aunque, sin lugar a dudas, sí supone admitir que dicha privación puede ser imputable a la misma víctima cuandoquiera que actuó de forma dolosa o gravemente culposa en términos civiles, esto es, con incumplimiento de los deberes de conducta que le eran exigibles.

49. En el caso concreto, advierte la Sala que no existe en el plenario ninguna evidencia que permita establecer que el señor Luis Virgilio Ayala Rangel faltó a los deberes en materia civil que, como ciudadano, le eran exigibles.

50. Podría eventualmente pensarse que erró al no percatarse que el dinero que recibía era producto de la comisión de un delito. Sin embargo, tal apreciación resulta falaz, pues desconoce que estos se encontraban en sobres cerrados, que receptar la correspondencia era una función propia de su puesto de trabajo y que mediaba una orden de su jefe directa en ese sentido.

51. Adicionalmente, debe advertirse que las reglas de la experiencia indican que no podía exigirle que se apersonara a abrir los sobres que le fueron entregados, teniendo en cuenta que su labor exige precisamente la protección del derecho a la intimidad de los usuarios del hotel y otros particulares que mantengan negocios con sus superiores.

52. Así, en consideración a que no se configuró un hecho de la víctima que rompiera el nexo causal se procederá a declarar la responsabilidad administrativa de la Nación-Fiscalía General de la Nación y a liquidar los perjuicios que pudieron haberse causado.

#### **V. Liquidación de perjuicios.**

53. Por concepto de **perjuicios morales**, en la demanda se solicitó que se le reconociera el valor equivalente a la suma de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor Luis Virgilio Ayala Rangel; 50 salarios a favor de cada una de las señoras Andrea Yesenia Ayala Barrera y María Lourdes Rangel; y 33.3 salarios a favor de cada uno de los restantes demandantes.

54. Al respecto, observa la Sala que es clara la existencia del perjuicio moral del señor Ayala Rangel, “(...) *por haber sido la persona que estuvo injustamente privada de la libertad, con todas las incomodidades y sufrimientos que la restricción al mencionado derecho fundamental conlleva, sin que sea necesario aportar pruebas adicionales para acreditarlo, pues así lo enseñan las reglas de la experiencia (...)*”<sup>19</sup>.

55. Igualmente, esta Corporación ha considerado que hay lugar a presumir que los familiares en el primer y segundo grado de consanguinidad, así como el cónyuge o el compañero permanente, también sufren un perjuicio moral con ocasión de la privación de la libertad de su ser querido. En ese entendido, también hay lugar a indemnizar a los señores María Lourdes Rangel, Andrea Yesenia Ayala Barrera y José Rigoberto, Juan Carlos y Genny Yolima Ayala Rangel, que probaron ser madre, hija y hermanos del privado de la libertad -ver párrafo 28-.

56. En cuanto a la cuantificación del perjuicio moral, la Sala Plena de la Sección Tercera sugirió ciertos parámetros fundamentados en el tiempo de reclusión, con el fin de establecer de manera objetiva -en la medida lo posible- un criterio que garantizara los principios de reparación integral, igualdad material y dignidad humana. En este sentido, señaló<sup>20</sup>:

*De acuerdo con la evolución jurisprudencial de la Sección Tercera en los términos del cuadro que se incorpora a continuación:*

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de junio de 2010, exp.18370, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 68001-23-31-000-2002-02548-01(36149), actor: José Delgado Sanguino y otros, C.P. (e) Hernán Andrade Rincón.

	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Reglas para liquidar el perjuicio moral derivado de la privación injusta de la libertad	Víctima directa, cónyuge o compañero (a) permanente y parientes en el 1° de consanguinidad	Parientes en el 2° de consanguinidad	Parientes en el 3° de consanguinidad	Parientes en el 4° de consanguinidad y afines hasta el 2°	Terceros damnificados
Término de privación injusta en meses		50% del Porcentaje de la Víctima directa	35% del Porcentaje de la Víctima directa	25% del Porcentaje de la Víctima directa	15% del Porcentaje de la Víctima directa
	SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV
Superior a 18 meses	100	50	35	25	15
Superior a 12 e inferior a 18	90	45	31,5	22,5	13,5
Superior a 9 e inferior a 12	80	40	28	20	12
Superior a 6 e inferior a 9	70	35	24,5	17,5	10,5
Superior a 3 e inferior a 6	50	25	17,5	12,5	7,5
Superior a 1 e inferior a 3	35	17,5	12,25	8,75	5,25
Igual e inferior a 1	15	7,5	5,25	3,75	2,25

*Así pues, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de establecer los parámetros para cuantificar la indemnización por perjuicios morales derivados de la privación injusta de la libertad de un ciudadano, teniendo en cuenta para el efecto el período de privación de tal Derecho Fundamental y el nivel de afectación, esto es de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño y aquellos que acuden a la Justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas, según el gráfico antes descrito.*

57. En el caso concreto está probado que el señor Luis Virgilio Ayala Rangel estuvo privado de la libertad desde el 17 de noviembre de 2003 y hasta día 25 del mismo mes y año, esto es, por un periodo total de 0,3 meses. Por ser inferior a un mes, en principio habría lugar a concederle al afectado directo la suma de 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

58. Empero, la jurisprudencia también ha destacado que el carácter vinculante del precedente no implica la consagración de una regla inmodificable que obligue a tomar decisiones en un mismo sentido o a resarcir los perjuicios con idéntico rasero, sino que debe atenderse a la particularidad de cada caso.

59. Por ello, sin que esto signifique ignorar la pauta adoptada unificadamente, el juez puede, e incluso debe, adoptar una medida distinta, que resulte más justa, equitativa y acorde al principio de reparación integral, conforme a los hechos efectivamente probados. En concreto, la Sala ha hecho uso de la regla de tres simple para fijar proporcionalmente el monto a resarcir por perjuicios

morales de acuerdo a la intensidad del daño (tiempo de privación) demostrado en el caso concreto<sup>21</sup>.

60. Así pues, dado que el tiempo de la privación que sufrió el señor Ayala fue muy inferior al mes que presupone el criterio de unificación antedicho, se tiene que el valor que debe concederse naturalmente debe ser inferior que la suma allí presupuestada. Así, tras realizar la operación aritmética referida en el párrafo anterior, se concluye que es pertinente concederle la suma de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor Luis Virgilio Ayala Rangel.

61. Asimismo, por encontrarse en el primer grado de consanguinidad, hay lugar a conceder a cada una de las señoras María Lourdes Rangel y Andrea Yesenia Ayala Barrera la misma suma que recibió el afectado directo. Por el contrario, a cada uno de los señores José Rigoberto, Juan Carlos y Genny Yolima Ayala Rangel se les otorgará la suma de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## **VI. Costas**

62. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**REVOCAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 26 de abril de 2012, que quedará así:

**PRIMERO: DECLARAR** a la Nación-Fiscalía General de la Nación administrativamente responsable de la privación injusta de la libertad que sufrió el señor Luis Virgilio Ayala Rangel.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** a la Nación-Fiscalía General de la Nación a pagar, por concepto de perjuicios morales, las

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 30 de junio de 2016. Rad. 130012331000200900386 01 (40787). C.P. Hernán Andrade Rincón.

siguientes sumas de dinero expresadas en salarios mínimos vigentes a la fecha de la ejecutoria de la presente providencia:

- Cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor Luis Virgilio Ayala Rangel -privado de la libertad-.
- Cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la señora María Lourdes Rangel -su madre-.
- Cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la señora Andrea Yesenia Ayala Barrera –su hija-.
- Dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la señora Genny Yolima Ayala Rangel -su hermana-.
- Dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor José Rigoberto Ayala Rangel -su hermano-.
- Dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor Juan Carlos Ayala Rangel -su hermano-

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin condena en costas.

**QUINTO: CÚMPLASE** lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

**SEXTO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente de la Sala de Subsección

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Magistrada

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

*Expediente: 45844*  
*Actor: Luis Virgilio Ayala Rangel y otros*

## **Magistrado**