17-001-33-33-002-2016-00209-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente (E): FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN

Manizales, veintiocho (28) de JUNIO de dos mil veinticuatro (2024)

S. 102

La Sala 4ª de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA, quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJIA, procede a dictar sentencia de segundo grado por vía del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por el Juzgado 2º Administrativo de Manizales, con la cual negó las pretensiones formuladas por la señora **SANDRA MILENA SALAZAR Y OTROS**, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido contra la **FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN.**

ANTECEDENTES

PRETENSIONES

Pretende la parte actora que se declare administrativamente responsable a la accionada por los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la privación injusta de la libertad de la señora SANDRA MILENA SALAZAR.

En consecuencia, solicita se condene a la entidad llamada por pasiva a pagar a favor de la parte demandante los perjuicios de orden moral, de la siguiente manera:

50 s.m.m.l.v para la señora SANDRA MILENA SALAZAR.

50 s.m.m.l.v para cada una de las siguientes personas: MARÍA DE LA CRUZ RODRÍGUEZ LOPEZ, DIEGO STEVEN AGUIRRE SALAZAR, ALLISON STEPHANÍA SALAZAR SALAZAR y VALERY MILENA CORTÉS SALAZAR.

Finalmente, solicita se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 192, 193 y 195 del C/CA y se condene en costas y agencias en derecho a las demandadas.

CAUSA PETENDI

- El 5 de octubre de 2013, la señora SANDRA MILENA SALAZAR fue capturada en flagrancia en el Municipio de Marquetalia (Caldas), a raíz de una llamada anónima, en la que se informó que en el establecimiento comercial llamado 'BAR LA CITA', administrado por ella, había varias menores de edad ejerciendo la prostitución.

- Al día siguiente, el Juzgado Promiscuo Municipal con Función de Control de Garantías de Manzanares (Caldas), adelantó audiencia preliminar en la que legalizó la captura y formuló cargos por los delitos de INDUCCIÓN A LA PROSTITUCIÓN, PROXENETISMO CON MENOR DE EDAD Y ESTIMULACIÓN A LA PROSTITUCIÓN DE MENORES. Además, le fue impuesta a la demandante medida de aseguramiento intramural en el establecimiento penitenciario de Manizales, decisión que no fue objeto de recursos.

- Luego de adelantar el proceso penal, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Manzanares llevó a cabo audiencia de juicio oral el 16 de mayo de 2014, en la que indicó sentido de fallo absolutorio. La sentencia fue proferida el 10 de junio de la misma anualidad, motivada por una gran cantidad de falencias probatorias del ente acusador que no permitieron desvirtuar la presunción de inocencia de la acusada, a tal punto que ni siquiera se logró probar la existencia de los delitos.

- La señora SANDRA MILENA SALAZAR estuvo privada de su libertad durante 8 meses y 4 días, y la detención preventiva decretada en su contra no estuvo justificada en el dolo o culpa grave de la accionante, sino en desaciertos del ente investigador.

- La demandante tiene 4 hijos menores de edad, quienes residen con su abuela en la ciudad de Bogotá, y 3 de ellos dependen económicamente de la accionante. Además, durante su detención se vio privada de visitarlos, lo que indudablemente generó padecimientos morales a ella y sus hijos, quienes adicionalmente, tuvieron que vivir de la caridad ajena, pues la abuela no contaba con recursos económicos para su manutención.

- Acota que la demanda únicamente se presentó contra la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, toda vez que, al adelantar el requisito de conciliación prejudicial con la RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, logró acuerdo conciliatorio con dicha entidad.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** (PDF N°10) se opuso a todas las pretensiones de la parte demandante, en cuanto a los perjuicios, anotó que están tasados por encima de los topes establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, además que ha de tenerse en cuenta que la parte actora logró un acuerdo conciliatorio con la RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, por valor de $ 44’676.007.

Explica que, como ente acusador, actuó con base en la obligación de adelantar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito, según lo dispuesto en los artículos 250 de la C.P. y 306-308 de la Ley 906 de 2004, y que la decisión de privar de la libertad a la sindicada correspondió al juez de control de garantías, luego de evaluar el material probatorio y escuchar las intervenciones de todas las partes involucradas.

Añade que para proferir una medida de aseguramiento no se exige el mismo grado de certeza que precisa una sentencia condenatoria, tal como lo ha señalado la doctrina autorizada sobre la materia.

Como medios de excepción, plantea las de 'FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA', argumentando que esa entidad funge como ente acusador frente a conductas punibles, pero no decide las medidas restrictivas aplicables a los acusados, pues la Ley 906 de 2004 impone esta labor al juez de control de garantías; 'INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL", exponiendo que no hay una relación entre su actuación y los presuntos daños causados a la demandante, con lo cual no se cumplen los requisitos para estructurar una falla en el servicio y a su vez, no surge la responsabilidad patrimonial pretendida con la demanda.

LA SENTENCIA DE PRIMER GRADO

La Jueza 2ª Administrativa de Manizales dictó sentencia negando las pretensiones de la parte demandante (PDF N°33).

Primero, desestimó la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por la entidad demandada, argumentando que en los casos de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad, la Fiscalía General de la Nación puede concurrir en la producción del daño, y en el caso concreto, intervino en el marco de sus competencias en la investigación que llevó a privar de la libertad a la demandante.

Seguidamente, hizo alusión a los contornos generales de las normas que penalizan las conductas sexuales abusivas contra los menores de edad, pues este fue el contexto en el que fue acusada y privada de su libertad la accionante SANDRA MILENA SALAZAR, hallando probado el daño, consistente en la privación de este derecho fundamental. Sin embargo, concluyó que la detención preventiva de la señora SALAZAR estuvo fundada en los elementos

de prueba recaudados por la fiscalía, y que es distinto que, en el devenir del proceso penal, no se haya podido desvirtuar su presunción de inocencia, más aún cuando al estar involucrados los derechos de menores de edad, la acción estatal que se exigía era reforzada.

Al determinar que no existió falla del servicio por la privación injusta de la libertad, la jueza abordó el caso desde la óptica del daño especial, que a su juicio, tampoco se configuró, pues existen conductas de la procesada que favorecieron la investigación adelantada en su contra, como el hecho de administrar un establecimiento en el cual fueron encontradas menores de edad que iban a ejercer actividades de prostitución, y que una de las menores declarara en el juicio oral que fue ella quien le explicó los pormenores del trabajo en ese sitio.

RECURSO DE SEGUNDO GRADO

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo recién referido (PDF N°35).

Reiteró que la señora SANDRA MILENA SALAZAR estuvo privada de su libertad entre el 5 de octubre de 2013 y el 16 de mayo de 2014, y que la responsabilidad de la fiscalía es palmaria por la violación al debido proceso, materializada en una investigación llevada a cabo de forma superflua, que no permitió acreditar la existencia del delito y no tuvo en cuenta que el establecimiento donde ocurrieron los hechos se encontraba cerrado, lo que llevó al propio ente acusador a solicitar la libertad de la acusada por falta de pruebas. Sobre este punto, transcribió algunos apartados de la sentencia absolutoria dictada en sede penal, insistiendo que no se logró probar su culpabilidad.

Finalmente, insistió que, de acuerdo con la prueba testimonial practicada, logró acreditarse plenamente en el proceso la existencia de perjuicios de

orden económico y psicológico a raíz de la privación de la libertad de la señora SANDRA MILENA SALAZAR, por lo que impetra se revoque el fallo apelado, y en su lugar se disponga acceder a sus pretensiones.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN SEGUNDA INSTANCIA

La **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** (PDF N°4 carpeta segunda instancia), solicitó se confirme la sentencia de primera instancia. Reiteró que, en el presente caso, la parte demandante no probó que la medida de aseguramiento impuesta haya sido desproporcionada o arbitraria, y que además de que el daño irrogado no es antijurídico, comparte la postura de la jueza de primera instancia, que estableció que tampoco existe responsabilidad si se estudia el caso bajo la perspectiva del daño especial.

A su turno, la parte actora (PDF N°5, *ídem*) reprodujo de forma íntegra los argumentos plasmados en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, insistiendo que la fiscalía incurrió en una falla del servicio a raíz de la actividad investigativa deficiente y superflua que conllevó la absolución de la señora SANDRA MILENA SALAZAR, así como la existencia de perjuicios de orden material y moral irrogados a ella y su núcleo familiar.

CONSIDERACIONES
DE LA
SALA DE DECISIÓN

Pretende la parte demandante se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN por los daños y perjuicios ocasionados con la privación injusta de la libertad de la que fue objeto la señora SANDRA MILENA SALAZAR.

PROBLEMAS JURÍDICOS

Atendiendo a los motivos de apelación, y lo que fue materia de decisión por la Jueza *A quo*, el fondo del asunto se contrae a la dilucidación de los siguientes problemas jurídicos:

- ***¿EXISTE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, CON OCASIÓN DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DE LA SEÑORA SANDRA MILENA SALAZAR, POR HABER SIDO FINALMENTE ABSUELTA DE LOS DELITOS IMPUTADOS?***

EN CASO AFIRMATIVO,

- ***¿ES IMPUTABLE LA RESPONSABILIDAD A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN?***
- ***¿QUÉ PERJUICIOS DEBEN SER INDEMNIZADOS EN EL SUB LITE?***

(I)

RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 dispone:

> "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.
>
> En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste." /Resalta la Sala/.

Es menester indicar que para que pueda imputarse responsabilidad al Estado en los términos del artículo 90 Superior, es necesario que concurran tres elementos, a saber: i) Que exista un daño antijurídico, ii) que el mismo sea atribuible a una entidad estatal y iii) que haya un nexo causal entre el daño y su imputabilidad al Estado.

Si bien el Constituyente de 1991 no plasmó una definición expresa en del concepto de daño antijurídico, este ha sido perfilado por la jurisprudencia nacional. En efecto la H. Corte Constitucional en sentencia C-333 de 1996, indicó lo siguiente:

> '(…) La noción de daño en este caso, parte de la base de que el Estado es el guardián de los derechos y garantías sociales y que debe, por lo tanto, reparar la lesión que sufre la víctima de un daño causado por su gestión, porque ella no se encuentra en el deber jurídico de soportarlo.
>
> La responsabilidad se deriva del efecto de la acción administrativa y no de la actuación del agente de la Administración causante material del daño, es decir, se basa en la posición jurídica de la víctima y no sobre la conducta del actor del daño, que es el presupuesto de la responsabilidad entre particulares.
>
> Esta figura tal como está consagrada en la norma propuesta, comprende las teorías desarrolladas por el Consejo de Estado sobre responsabilidad extracontractual por falta o falla del servicio, daño especial o riesgo[1] (subraya la sala)".
>
> …
>
> Por ende, la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, **sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber**

[1]Cita de cita: Agusto Ramírez Ocampo. "Ponencia para segundo debate de la nueva Constitución Política de Colombia" en Gaceta Constitucional No 112, 3 de julio de 1991, pp 7 y 8.

> **jurídico de soportar el perjuicio**, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo…' /Líneas de la Sala/.

Más recientemente, en sentencia T-736 de 2012, esa misma Corporación sostuvo:

> "Con relación a la noción de daño antijurídico, esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha indicado que el daño se define como "aquella lesión patrimonial o extrapatrimonial, causada en forma lícita o ilícita, que el perjudicado no está en el deber jurídico de soportar"[2] y la responsabilidad del Estado se configura no solo cuando el daño es el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también, cuando en el ejercicio normal de la función pública se causa lesión a un bien o derecho del particular, el cual no está obligado a soportar."

De la jurisprudencia parcialmente reproducida, se constata que la responsabilidad del Estado se configura cuando se produce una lesión o perjuicio, patrimonial o extrapatrimonial a una persona que no está en el deber jurídico de asumir.

PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD

[2] Cita de cita: Sentencia C-100 de 2001.

La Ley 270 de 1996 en el Capítulo VI estableció el régimen de la responsabilidad del Estado, específicamente el de sus funcionarios y empleados judiciales, instituyendo para el efecto que aquel habrá de responder en los siguientes eventos: i) defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, ii) el error jurisdiccional y iii) la privación injusta de la libertad. En el tercer evento, el artículo 68 de ese mismo esquema legal dispone que "*Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado reparación de perjuicios*".

Ante los casos en los que se demanda la responsabilidad estatal por la privación injusta de la libertad, en un primer momento, el H. Consejo de Estado pregonó una postura que propendía por la aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad, lo que implicaba que, en la práctica, el Estado era responsable en aquellos eventos en los cuales el indiciado que era privado de la libertad, resultara posteriormente absuelto o precluyera la investigación que cursaba en su contra. De esta posición jurisprudencial da cuenta la sentencia de 17 de octubre de 2013 proferida en el expediente identificado con número interno 23.354.

De otro lado, en fallo de diecisiete (17) de octubre de 2013[3], el órgano de cierre de esta jurisdicción precisó que la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados en virtud de la privación injusta de la libertad se extiende a aquellas situaciones en las que una persona es absuelta por aplicación del principio *in dubio pro reo*:

> (…) Como corolario de lo anterior, es decir, de la operatividad de un régimen objetivo de responsabilidad basado en el daño especial, como punto de partida respecto de los eventos de privación injusta de la libertad —especialmente de aquellos en los cuales la

[3] Sala Plena de la Sección Tercera. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Radicación: 52001233100019967459 – 01 (23.354). Demandante: Luis Carlos Orozco Osorio. Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación.

> exoneración de responsabilidad penal tiene lugar en aplicación del principio in dubio pro reo—, debe asimismo admitirse que las eximentes de responsabilidad aplicables en todo régimen objetivo de responsabilidad pueden —y deben— ser examinadas por el Juez Administrativo en el caso concreto, de suerte que si la fuerza mayor, el hecho exclusivo de un tercero o de la víctima, determinan que el daño no pueda ser imputado o sólo pueda serlo parcialmente, a la entidad demandada, deberá proferirse entonces el correspondiente fallo absolutorio en punto a la determinación de la responsabilidad patrimonial y extracontractual del Estado o la reducción proporcional de la condena en detrimento, por ejemplo, de la víctima que se haya expuesto, de manera dolosa o culposa, al riesgo de ser objeto de la medida de aseguramiento que posteriormente sea revocada cuando sobrevenga la exoneración de responsabilidad penal; así lo ha reconocido la Sección Tercera del Consejo de Estado." /Destacado del Tribunal/.

En un ejercicio interpretativo más próximo, la Corte Constitucional, en Sentencia SU- 072 de 2018 con ponencia del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, precisó:

> "Es necesario reiterar que la única interpretación posible –en perspectiva judicial- del artículo 68 de la Ley 270 de 1996 es que el mismo **no establece un único título de atribución** y que, en todo caso, le exige al juez contencioso administrativo **definir si la decisión que privó de la libertad a un ciudadano se apartó de los criterios que gobiernan la imposición de medidas**

preventivas, sin que ello implique la exigencia ineludible y para todos los casos de valoraciones del dolo o la culpa del funcionario que expidió la providencia, pues, será en aplicación del principio *iura novit curia*[4], aceptado por la propia jurisprudencia del Consejo de Estado, que se establezca cuál será el régimen que ilumine el proceso y, por ende, el deber demostrativo que le asiste al demandante

(…) Definir, una fórmula rigurosa e inflexible para el juzgamiento del Estado en los casos de privación injusta de la libertad contraviene el entendimiento del artículo 68 de la Ley 270 de 1996 y de paso el régimen general de responsabilidad previsto en el artículo 90 de la Constitución Política

Determinar, como fórmula rigurosa e inmutable, que cuando sobrevenga la absolución por no haberse desvirtuado la presunción de inocencia –aplicación del principio *in dubio pro reo*-, **o incluso en otros eventos**, por ejemplo, cuando no se acreditó el dolo, es decir, operó una atipicidad subjetiva, el Estado debe ser condenado de manera automática, esto es, a partir de un título de imputación objetivo, **sin que medie un análisis previo que determine si la decisión a través de la cual se restringió preventivamente la libertad fue inapropiada, irrazonable, desproporcionada o arbitraria**, transgrede un precedente constitucional

[4] El juez conoce el derecho. En la sentencia T-577 de 2017 se entendió que: "corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes (…) la determinación correcta del derecho".

> con efecto *erga omnes*, concretamente la sentencia C-037 de 1996" /Resaltados de la Sala/.

La jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado ha acogido esta línea hermenéutica, como lo denota la sentencia proferida dentro del expediente 66001-23-31-000-2011-00235-01(46947)A (número interno 46.947), de 6 de agosto de 2020, con ponencia del Magistrado José Roberto Sáchica Méndez, en la cual expuso lo siguiente:

> "De conformidad con el criterio expuesto **por dicha Corporación [Corte Constitucional], el carácter injusto de la privación de la libertad debe analizarse a la luz de los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad de la medida de aseguramiento, de ahí que se deba determinar en cada caso si existía o no mérito para proferir decisión en tal sentido, pues de no serlo, se puede llegar a comprometer la responsabilidad del Estado**
>
> Concordante con lo anterior, la Corte Constitucional señaló en la sentencia SU-072 de 2018, que ningún cuerpo normativo -a saber, ni el artículo 90 de la Constitución Política, ni el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, ni la sentencia C-037 de 1996- establece un régimen de responsabilidad específico aplicable en los eventos de privación de la libertad; entonces, el juez es quien, en cada caso, debe realizar un análisis para determinar si la privación de la libertad fue apropiada razonable y/o proporcionada, o en otros términos, si devino o no en injusta.
>
> …
>
> …

> **Así las cosas, el hecho de que una persona resulte privada de la libertad dentro de un proceso penal que termina con sentencia absolutoria o con resolución de preclusión, no resulta suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado,** toda vez que se debe determinar si la medida restrictiva resultó injusta y, en tal caso, generadora de un daño antijurídico imputable a la administración. /Resaltado fuera del texto/.

Finalmente, en fallo de 19 de febrero de 2021 (Exp.50.545), también con ponencia del Magistrado José Roberto Sáchica Méndez, el órgano de cierre de esta jurisdicción concluyó:

> "(…) De manera que, si se limita la libertad de un ciudadano en cumplimiento de una orden de captura debidamente dispuesta o dentro de los eventos de la flagrancia y en acatamiento de los términos legales previstos para tal fin, la detención emerge como una carga que se está en el deber jurídico de soportar y que se justifica en el ejercicio legítimo de la acción penal y del poder coercitivo del Estado, que propende por la investigación de las conductas que revisten las características de delitos y la individualización de los presuntos autores de las mismas.
>
> Por tanto, y a pesar de la existencia de un daño (limitación del derecho a la libertad), este no puede calificarse como antijurídico y, en consecuencia, no surge para el Estado el deber jurídico de repararlo (…)" /Resaltado fuera del texto/.

Bajo al anterior marco hermenéutico, abordará la Sala de Decisión los cuestionamientos de fondo contra el fallo materia de apelación.

(II)
EL CASO CONCRETO

En sede de primera instancia, la decisión adversa a las pretensiones de la parte actora estuvo mediada por cuanto la jueza halló que la medida de aseguramiento impuesta a la señora SANDRA MILENA SALAZAR no se separó de los cánones de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, a pesar de que fue finalmente absuelta de los delitos que le fueron imputados. En contraste con la decisión, los apelantes mencionan que la absolución del proceso penal resulta suficiente para determinar que la restricción de la libertad fue injusta, y que de ahí surge la responsabilidad del Estado.

En efecto, al revisar los fundamentos del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, los demandantes acotan que la actividad investigativa fue deficiente y superficial, a tal punto que determinó una sentencia absolutoria en sede penal. De ahí que, a su juicio, se estructure el carácter injusto de la restricción de la libertad, y de contera, surja la responsabilidad de la entidad llamada por pasiva.

En casos similares, esta Sala de Decisión ya ha tenido ocasión de pronunciarse en punto a este argumento, destacando que la evaluación de la legalidad de la medida de aseguramiento no puede hacerse bajo el prisma de una sentencia absolutoria, pues en uno y otro caso, el grado de certeza que la ley exige sobre la ocurrencia de los hechos y la participación de quien es acusado es diferente, y se trata de contextos completamente diversos que no pueden ser equiparados desde la perspectiva de la responsabilidad estatal.

Precisamente, reconociendo las diferencias entre ambas instituciones procesales penales, es que la jurisprudencia abandonó el criterio con base en

el cual una decisión absolutoria en sede penal generaba, casi de manera automática, la responsabilidad patrimonial estatal.

Por ello, frente a este punto, el Tribunal descarta la tesis expuesta por los demandantes, pues ya en el anterior apartado, la Sala aludió con suficiencia que la postura vigente de la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa propugna por un análisis de los pormenores de cada caso, sin establecer reglas rígidas, pétreas o inflexibles en relación con el régimen de responsabilidad, pues de lo contrario, se desatendería la teleología del régimen de responsabilidad plasmado en el artículo 90 del texto fundamental, y el 65 de la Ley 270 de 1996 tratándose de juicios por privación injusta de la libertad.

Por el contrario, si en algo es diáfana la jurisprudencia, es en la necesidad de que el juez adelante el estudio de la medida restrictiva de la libertad ahondando en la proporcionalidad, la legalidad y la razonabilidad, elementos que de suyo riñen con la pretensión de atribución automática o mecánica de responsabilidad al Estado, por el solo hecho de que quien fue sujeto de una investigación penal resulte finalmente absuelto por el juez de conocimiento, bien sea en primera o segunda instancia del proceso penal.

Son estos puntos los que marcan el debate jurídico en torno a la privación de la libertad, y los que permitirán al funcionario judicial de lo contencioso administrativo determinar si la medida restrictiva desbordó los cánones que le sirven de causa, permitiendo que la restricción del derecho se torne en antijurídica, o si, por el contrario, la decisión adoptada por el juez penal responde adecuadamente a los objetivos que subyacen a esta institución jurídica penal.

Como ya lo anticipaba esta Sala, según lo sostenido por este juez colegiado en casos similares, de capital importancia resulta la distinción que existe entre la carga probatoria necesaria para proferir una condena de fondo

dentro de un proceso penal (escenario que escapa por completo a la órbita de este Tribunal), y la función del juez de control de garantías, quien debe centrar su análisis en la procedencia de una medida de aseguramiento conforme las pautas establecidas por la ley.

El artículo 308 del Código de Procedimiento Penal es explícito sobre el particular:

> **"Artículo 308:** El juez de control de garantías, a petición del Fiscal General de la Nación o de su delegado, decretará la medida de aseguramiento cuando de los elementos materiales probatorios y evidencia física recogidos y asegurados o de la información obtenidos legalmente, se pueda inferir razonablemente **que el imputado puede ser autor o partícipe de la conducta delictiva que se investiga**, siempre y cuando se cumpla alguno de los siguientes requisitos:
>
> 1. Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia.
>
> 2. Que el imputado constituye un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima.
>
> 3. Que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia" /Destacado de la Sala/.

En concordancia con el carácter preventivo y transitorio de la medida de aseguramiento, la Corte Constitucional en las Sentencias C – 106 de 1994 y C-327 de 1997, así como el Consejo de Estado en providencia citada líneas atrás (Exp. 50.545), expresó:

> "Así pues, desde la óptica de la responsabilidad del Estado, **solo será objeto de reproche y reparación la**

> **falla derivada del incumplimiento o de la omisión de las autoridades respecto de los presupuestos legales necesarios para imponerla, evento en el cual la privación de la libertad se tornará en arbitraria**; o la falta de acatamiento de los términos legales que deben correr una vez se materializa la captura, caso en el cual se configura una prolongación indebida de la privación de la libertad.
>
> **De manera que, si se limita la libertad de un ciudadano en cumplimiento de una orden de captura debidamente dispuesta** o dentro de los **eventos de la flagrancia y en acatamiento de los términos legales previstos para tal fin, la detención emerge como una carga que se está en el deber jurídico de soportar** y que se justifica en el ejercicio legítimo de la acción penal y del poder coercitivo del Estado, que propende por la investigación de las conductas que revisten las características de delitos y la individualización de los presuntos autores de las mismas" /Destaca la Sala/.

Por estas razones, aunado al marco hermenéutico planteado en el primer segmento de este fallo, a los demandantes no le bastaba con acreditar que la señora SANDRA MILENA SALAZAR fue absuelta de los cargos penales para que surja de forma inmediata o automática la responsabilidad estatal, como erradamente lo exponen en el memorial de apelación, con base en extensas citas de la sentencia proferida por el juez penal de esa causa. Por el contrario, resultaba menester que, en este juicio de reparación, la parte accionante probara que la medida privativa de la libertad carecía de fundamento, fue irracional, desproporcionada o contraria a los elementos que finalmente le sirvieron de justificación.

A manera de contexto, cabe recordar que la señora SANDRA MILENA SALAZAR fue objeto de una investigación y posterior proceso penal por cuanto presuntamente incurrió en los delitos de INDUCCIÓN A LA PROSTITUCIÓN, PROXENETISMO CON MENOR DE EDAD y ESTIMULO A LA PROSTITUCIÓN DE MENORES, siendo capturada en flagrancia el 5 de octubre de 2013, de acuerdo con el informe elaborado por los servidores de policía judicial, que precisamente, fue uno de los elementos de juicio considerados a la hora de dictar la medida de aseguramiento.

En el documento, se narra lo siguiente (el Tribunal omite los nombres de los menores de edad involucrados en el operativo, PDF N°4, pags.73-74):

'SIENDO LAS 14:40 HORAS DEL DÍA DE HOY 05/10/2013 ES RECIBIDA LLAMADA TELEFÓNICA A LA ESTACIÓN DE POLICÍA MARQUETALIA POR PARTE DE PERSONA LA CUAL NO SE IDENTIFICA, ADUCIENDO RAZONES DE SEGURIDAD, QUIEN MANIFIESTA QUE EN EL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO DE RAZÓN SOCIAL 'BAR LA CITA' UBICADO EN LA ZONA DE TOLERANCIA DE ESTE MUNICIPIO SE ENCUENTRAN VARIAS NIÑAS AL PARECER CON EDAD MENOR A LOS 18 AÑOS EJERCIENDO LA PROSTITUCIÓN; AGREGA ESTA PERSONA QUE UNA DE LAS ADOLESCENTES SE ENCUENTRA EN EL INTERIOR DEL MENCIONADO ESTABLECIMIENTO Y LAS OTRAS DOS SE ENCONTRABAN EN LA VÍA PÚBLICA MÁS EXCATAMENTE FRENTE AL ESTABLECIMIENTO PÚBLICO DE RAZÓN SOCIAL 'DONDE CACHI' UBICADO EN LA CARRERA 2 DE ESTA LOCALIDAD; UNA DE ELLAS VISTE BLUSA ROSADA A RAYAS BLANCAS, JEANS COLOR AZUL ZAPATOS COLOR NEGRO DE TEZ TRIGUEÑA CABELLO LASIO, LA OTRA VISTE BLUSA COLOR AZUL CIELO, JENS COLOR AZUL CABELLO LASIO, PORTA UN BOLSO COLOR NEGRO TERCIADO EN SU HOMBRO DE MANERA INMEDIATA NOS TRASLADSMOS AL SECTOR DE LA ZONA DE TOLERANCIA, VÍA PÚBLICA DONDE EFECTIVAMENTE FUERON ENCONTRADAS LAS ADOLESCENTES CON LAS CARACTERÍSTICAS ANTES DESCRITAS, INDAGÁNDOLES SOBRE EL MOTIVO DE SU PRESENCIA EN ESE SECTOR Y NOS RESPONDIERON QUE SE ENCONTRABAN TRABAJANDO EN EL BAR LA CITA, ACTO SEGUIDO, MANIFESTARON

IDENTIFICARSE COMO (….) POSTERIORMENTE NOS DIRIGIMOS AL ESTABLECIMIENTO DE RAZÓN SOCIAL BAR "LA CITA" DONDE FUIMOS ATENDIDOS POR SU ADMINISTRADORA LA SEÑORA SANDRA MILENA SALAZAR, UNA VEZ ALLÍ EFECTIVAMENTE SE HALLÓ AL INTERIOR DE ESE ESTABLECIMIENTO O CASA DE LENOCINIO A LA ADOLESCENTE QUIEN MANIFESTÓ IDENTIFICARSE COMO (…) EN VIRTUD DE LO ANTERIOR SIENDO LAS 14:50 HORAS DE DÍA DE HOY 05-10-2013 SE PROCEDE A DAR CAPTURA A LA ADMINISTRADORA DE DICHO ESTABLECIMIENTO PERSONA IDENTIFICADA COMO SANDRA MILENA SALAZAR SALAZAR (…) DÁNDOLE A CONOCER EL MOTIVO DE LA MISMA, LEYÉNDOLE TODOS SUS DERECHOS COMO PERSONA CAPTURADA BRINDANDOLE TRATO ACORDE A LOS DERECHOS HUMANOS, TRASLADÁNDOLA A LAS INSTALACIONES DE LA ESTACIÓN DE POLICÍA MARQUETALIA PARA REALIZAR SU RESPECTIVA JUDICIALIZACIÓN. LAS ADOLESCENTES (…) FUERON TRASLADADAS A LAS INSTALACIONES DE LA COMISARÍA DE FAMILIA DONDE LA DOCTORA JENNIFER MARCELA SUÁREZ LOZANO COMISARIA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE MARQUETALIA LES TOMA LA RESPECTIVA ENTREVISTA Y EFECTÚA LA VERIFICACIÓN Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE LAS MENORES. IGUALMENTE SE LES REALIZA RECONOCIMIENTO MÉDICO LEGAL POR PARTE DEL MÉDICO DE TURNO DEL HOSPITAL SAN CAYETANO SOLICITADO POR LA MISMA COMISARIA DE FAMILIA. SEGUIDAMENTE SON DEJADAS EN HOGAR DE MADRES SUSTITUTA DE LA SEÑORA MIRIAN GONZÁLEZ ARIAS (…)'.

Al día siguiente, el 6 de octubre de 2013, ante el Juez Promiscuo Municipal de Manzanares (Caldas) se llevó a cabo la audiencia en la que se dispuso legalizar la captura, imputar cargos e imponer medida de aseguramiento consistente en detención intramural a la señora SANDRA MILENA SALAZAR. En el acta de la audiencia, consta que la funcionaria judicial justificó la medida, esgrimiendo que la medida cumple con los fines de evitar la obstrucción de la justicia, el peligro para la comunidad, peligro para las víctimas o la no comparecencia de la indiciada (PDF N°4, PÁGS. 4-5).

Y si bien como se anotó, para evaluar la medida preventiva de detención no es pertinente aludir a la sentencia absolutoria, por tratarse de un contexto diferente y posterior, sí resulta menester traer a colación uno de los testimonios practicados en la audiencia de juicio oral, pues una de las menores de edad, víctimas de los presuntos ilícitos imputados a la accionante, aceptó que inicialmente, al momento de ser entrevistada luego del operativo policial, señaló a la señora SANDRA MILENA SALAZAR como una de las personas que la contrató.

Así se refiere en el fallo dictado en sede penal:

"Recuerda una entrevista que hizo ante La Comisaria de Familia de Marquetalia y allí le preguntaron sí le había presentado un documento a SANDRA y que allí respondió que sí, que le había mostrado una contraseña falsa, porqué dijo eso? Responde que dijo esto porque a Daniela y Karoll también les preguntaron eso y lo dijo simplemente por decirlo.

Que en la misma entrevista dijo que SANDRA la había contratado, por qué dijo esto? Responde que porque SANDRA era la dueña de ese lugar y lo cree así porque todo el tiempo ella era a quien veía manejando ese sitio, pero quien las llevó allí fue Leidy y SANDRA nunca las contrató para trabajar allí en algo" (PDF N°4, página 92).

En ese orden, puede concluirse, en armonía con el fallo de primera instancia, que la medida de detención preventiva adoptada contra la señora SANDRA MILENA SALAZAR tuvo en su momento un fundamento razonable en los términos del artículo 308 del Código de Procedimiento Penal, pues existían elementos de juicio que permitían inferir, de forma prudente, que la accionante podría estar involucrada en la comisión de las conductas punibles, pues no solo fue reconocida en su momento como administradora del establecimiento de comercio donde según la denuncia, se ejercía la

prostitución con menores de edad, sino que además, fue inicialmente señalada por una de las víctimas como la persona que la había contratado.

A título de refuerzo, cabe insistir que la parte actora no dirigió sus cuestionamientos ni argumentos contra la razonabilidad, proporcionalidad o legalidad de la medida de detención preventiva, tal como lo exige este tipo de juicios. Por el contrario, se limitó a señalar que la señora SANDRA MILENA SALAZAR fue objeto de sentencia absolutoria, raciocinio que según los pronunciamientos de esta sala, no emerge como fundamento automático ni suficiente para declarar la responsabilidad estatal, ni torna por sí misma en injusta la medida de privación de la libertad de que fue objeto la demandante.

DELITOS CONTRA MENORES DE EDAD

Para otorgarle mayor fuerza a las conclusiones del Tribunal, cabe indicar que, según lo relacionado en los antecedentes de esta providencia, algunas de las presuntas víctimas de las conductas punibles eran menores de edad. En este tipo de casos, como lo ha señalado esta Sala, tratándose de la presunta comisión de un delito contra una menor de edad, la actuación de las autoridades judiciales en sede penal se hallaba gobernada por lo establecido en el artículo 199 del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), que dispone:

> **"ARTÍCULO 199. BENEFICIOS Y MECANISMOS SUSTITUTIVOS.** Cuando se trate de los delitos de homicidio o lesiones personales bajo modalidad dolosa, **delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales**, o secuestro, cometidos **contra niños, niñas y adolescentes, se aplicarán las siguientes reglas:**
>
> 1. Si hubiere mérito para proferir medida de aseguramiento en los casos del artículo 306 de la Ley 906 de 2004, **esta**

> **consistirá siempre en detención en establecimiento de reclusión. No serán aplicables en estos delitos las medidas no privativas de la libertad previstas en los artículos 307, literal b), y 315 de la Ley 906 de 2004**.
>
> …" /Destaca el Tribunal/.

En este escenario, la entidad demandada, ante la presunta comisión de una conducta punible contra unas menores de edad, cuya existencia se derivaba de la explícita manifestación de las víctimas, una denuncia y los hallazgos del operativo policial, tenía como único camino legal solicitar la medida privativa de la libertad, en atención a la especial protección que el ordenamiento superior dispensa a los intereses de los niños conforme al texto constitucional (art. 44), que se concreta en el categórico mandato del dispositivo legal recién reproducido.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Finalmente, también a modo de complemento, cabe rememorar que la parte actora únicamente demandó a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN en este juicio de reparación directa, y no a la RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMIMISTRACIÓN JUDICIAL.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha distinguido entre los procesos penales adelantados bajo la égida de la Ley 600 de 2000 (anterior estatuto procesal penal) y la norma vigente en la materia, Ley 906 de 2004, pues en uno y otro caso, las atribuciones de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN frente a la medida de aseguramiento ostentan diferencias sustanciales, en la medida que el canon 364 de la Ley 600 de 2000 permitía que el ente acusador profiriera este tipo de decisiones, posibilidad que se halla proscrita en la actualidad.

De ahí cuando la privación injusta de la libertad tuvo lugar en vigencia de la Ley 600 de 2000, sí es posible que la FISCALÍA pueda ser imputada en sede contenciosa administrativa, como lo expuso el Consejo de Estado en sentencia de 29 de noviembre de 2021 con ponencia del Magistrado Martín Bermúdez Muñoz (Exp. 18001-23-31-000-2006-00178-01-46681).

La anterior regla difiere por completo de la hermenéutica empleada tratándose de causas penales reguladas bajo los postulados de la Ley 906 de 2004, que limitó las potestades de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN en este ámbito a la posibilidad de solicitar ante el juez de control de garantías la imposición de una medida de aseguramiento, pero radicó de forma exclusiva en el juzgador el poder de decisión sobre el particular.

Precisamente, el órgano de cierre de esta jurisdicción revocó una condena impuesta a la fiscalía en un caso similar, al tiempo que dispuso su absolución, justamente atendiendo al viraje que las normas procesales penales dieron a las funciones del ente acusador frente a las medidas de aseguramiento, por lo que planteó la siguiente regla (sentencia de 11 de noviembre de 2022, rad. 05001-23-31-000-2010-00588-01(55488), M.P. Martín Bermúdez Muñoz):

> "24.- **Por tratarse de una medida de aseguramiento dictada bajo la vigencia de la Ley 906 de 2004,** el daño causado por la privación de la libertad del demandante Édgar Ernesto García López **es imputable únicamente a la Rama Judicial, dado que fue esta entidad la que impuso la medida de aseguramiento a través del Juzgado Diecinueve Penal Municipal de Medellín con función de control de garantías**.
>
> 25.- De acuerdo con el artículo 306 de la Ley 906 de 2004, **la Fiscalía debe solicitar al juez de control de**

> **garantías la imposición de la medida de aseguramiento y a este último le corresponde, de manera autónoma e independiente, proferir la decisión sobre su imposición**. Debido a que **la Fiscalía se limita a solicitar la imposición de la medida de aseguramiento y es el juez de control de garantías quien decide si la decreta o no, el perjuicio** causado por tal determinación **debe imputarse a la decisión de este último"** /Resaltados por fuera del texto original/.

El supremo tribunal de lo contencioso administrativo utilizó este mismo criterio en el fallo proferido en la misma data, dentro del expediente 19001-23-31-751-2011-00640-00 (55.443) con ponencia del Magistrado Alberto Montaña Plata:

> "18. Como se advirtió anteriormente, el aludido proceso penal se tramitó en vigencia de la Ley 906 de 2004, por lo que el daño alegado **por la privación de la libertad del demandante principal solo puede atribuírsele a la Rama Judicial,** como quiera que, en este caso, el Juzgado promiscuo municipal con funciones de control de garantías de Totoró – Cauca fue la autoridad que impuso la medida de aseguramiento de detención preventiva.
>
> 19. En efecto, según la anterior normativa procesal, si bien la Fiscalía debe solicitar las medidas "que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal", entre ellas, la medida de aseguramiento, **el juez de control de garantías, en ejercicio de sus competencias legales, es quien adopta la decisión sobre la libertad del ciudadano**.

> 20. De lo anterior se desprende que, no obstante de que el delegado de la Fiscalía debe presentar la petición de imposición de medida de aseguramiento, el juez de control de garantías es la autoridad que debe proferir, de manera autónoma e independiente, la respectiva decisión. **En consecuencia, como la determinación de imponer dicha medida cautelar, de carácter personal, es una función del ámbito de competencia de un juez de la República, la condena solo procedería respecto de la Rama Judicial**." /Resaltados del Tribunal/.

Vista la regla jurisprudencial anterior, y habida consideración que el proceso penal adelantado contra la señora SANDRA MILENA SALAZAR fue adelantado bajo el esquema procesal de la Ley 906 de 2004, la única legitimada por pasiva sería la RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, por cuanto el debate jurídico versa precisamente sobre la decisión de una medida de aseguramiento, que, de acuerdo a las vigentes normas procesales, se halla bajo el exclusivo de ámbito de competencias del juez de control de garantías.

Súmese a lo anterior, que tal como se manifiesta en la demanda, la parte actora logró un acuerdo conciliatorio prejudicial con la RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL el 11 de noviembre de 2015 (PDF N°4, página 106), por los perjuicios imputables a dicha entidad, razón que, justamente, motivó que no fuera demandada en este proceso.

Por todo lo anterior, habrá de confirmarse la decisión de primera instancia.

COSTAS

Como quiera que habrá de confirmarse la sentencia, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 365 del CGP (Ley 1564/12).

Las agencias en derecho en esta instancia se fijan en el 0.5% del valor de las pretensiones negadas (art. 3.1.3, Acuerdo N°1887 de 2003, Consejo Superior de la Judicatura), también a cargo de los demandantes y a favor de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Es por lo discurrido que el **Tribunal Administrativo de Caldas, SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Juzgado 2º Administrativo de Manizales, con la cual negó las pretensiones formuladas por la señora **SANDRA MILENA SALAZAR Y OTROS**, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido contra la **FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN.**

COSTAS en esta instancia a cargo de la **PARTE DEMANDANTE.** Las agencias en derecho en esta instancia se fijan en el 0.5% del valor de las pretensiones negadas (art. 3.1.3, Acuerdo N°1887 de 2003, Consejo Superior de la Judicatura), también a cargo de los demandantes y a favor de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso en el Programa SAMAI.

NOTIFÍQUESE conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

NOTIFÍQUESE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta Nº 043 del 2024.

FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN
Magistrado Encargado

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado