



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

Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

Expediente n.º: 49467
Radicación n.º: 13001-23-31-000-2005-00305-01
Demandante: Manuel Salvador Consuegra Pérez y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación
Referencia: Reparación directa

Temas: Privación injusta de la libertad. Falla del servicio, omisión en cancelar prohibición de salida del país.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado por la Nación – Fiscalía General de la Nación contra la sentencia del 14 de junio de 2013, dictada por la Sala de Descongestión n.º 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar en la que se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

A. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 21 de febrero de 2005 ante el Tribunal Administrativo de Bolívar¹ (fl. 11, c.1), los señores Manuel Salvador Consuegra Pérez², María de los Reyes Pérez Peñaloza, Emis Rafael Consuegra Pérez, Nabonazar Jaraba Pérez, Eida Milena Pacheco Monterrosa, Johana Patricia Consuegra Díaz, Jackelin Esther Consuegra Díaz, Rubiela Esther Consuegra Pérez, Cnelia Cruz Consuegra Pérez, Clara Luz Consuegra Pérez, Abraham David Consuegra Pacheco, María Clara Consuegra Pacheco y Daniela Consuegra Buelvas presentaron demanda de **reparación directa** contra la Nación – Fiscalía General de la Nación con ocasión de la restricción de salida del país que se le impusiera al primero de los mencionados. En consecuencia, solicitó:

¹ La demanda fue conocida en un principio por el Juzgado Administrativo de Turbo Antioquia, no obstante, de manera posterior a la admisión de la demanda, mediante auto del 17 de julio de 2009 se declaró incompetente para conocer del asunto. En consecuencia, remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Antioquia (fl. 66, c.1).

² Esta persona más tarde será identificada como Josafeth Manuel Consuegra Peñaloza, habida cuenta que durante el trámite del proceso, dicha persona dispuso de cambio de nombre a través de la escritura pública n.º 4.659 del 7 de noviembre de 2007 de la Notaría Tercera del Círculo de Cartagena (fl. 234, c.1).



PRIMERA: Que se declare a **LA NACIÓN COLOMBIANA, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, son administrativamente responsables de los daños y perjuicios causados al patrimonio económico y moral de los demandantes, con motivo de la falla del servicio causante de la prohibición de salida del país del señor **MANUEL SALVADOR CONSUEGRA PÉREZ**.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración primera, se condene a la **NACIÓN COLOMBIANA, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a pagar a título de indemnización por los perjuicios materiales, al señor **MANUEL SALVADOR CONSUEGRA PÉREZ**, los siguientes conceptos.

DAÑO EMERGENTE

A título de daño emergente, solicito se condene a la demandada al pago de la suma de Ciento Veintiocho Mil Pesos Moneda Legal Colombiana (\$128.000) que se pagó por mi poderdante a la aerolínea COPA AIRLINE, por no haber viajado el día 26 de mayo del año 2004, más la suma de Quinientos Cuarenta y un Mil Cuatro Pesos (\$541.004), que se pagó por mi poderdante por alojamiento en la ciudad de Panamá.

TERCERA: Como consecuencia de la declaratoria inicial, solicito se **CONDENE** a la **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a pagar a cada uno de los demandantes a título de indemnización por los perjuicios morales (...)³

2. Como hechos, se relató que el 26 de mayo de 2004, el señor Manuel Salvador Consuegra, en su condición de comerciante, de disponía a salir del país hacia la ciudad de Panamá desde el aeropuerto Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena. No obstante, funcionarios del DAS le informaron que se encontraba vigente una prohibición de salida del país dictada por la Unidad de Fiscalía del Carmen de Bolívar. Hechas las averiguaciones, el afectado encontró que a esa fecha no se surtía proceso penal alguno en su contra, pero que la medida restrictiva se había dictado dentro del proceso penal n.º 0744 de 1995 que si bien había culminado con preclusión de la investigación, en este se había omitido el levantamiento de tal medida (fl. 5 a 7, c.1)

B. Posición de la parte demandada

3. La **Nación – Fiscalía General de la Nación** se opuso a las pretensiones de la demanda y expresó que se atenía a lo que se encontrare probado en el proceso. Por otro lado, solicitó el llamamiento en garantía del Dr. Libardo de Ávila Chamorro, quien en su calidad de Fiscal 38 Local de Cartagena fuera quien precluyó la investigación a favor del señor Manuel Salvador Consuegra, en proceso adelantado por presuntas lesiones personales culposas en accidente de tránsito y habría omitido levantar la medida de aseguramiento consistente en la prohibición de salir de país⁴ (fl.85 a 87, c.1).

³ Por este concepto, solicitó para cada uno de los demandantes la cantidad equivalente a 100 smlmv.

⁴ Dicho llamamiento fue negado por el Tribunal Administrativo de Bolívar por auto del 8 de abril del 2010 al no haberse aportado al menos la prueba sumaria del derecho legal o convencional que le sirva de fundamento al llamamiento (fl. 167 a 172, c.1).



C. Sentencia impugnada

4. Surtido el trámite de rigor, el 14 de junio de 2013, la Sala de Descongestión n.º 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar profirió **sentencia de primer grado**, mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto:

4.1. Encontró acreditado el daño alegado, habida cuenta que la prohibición de salida del país que pesaba en su contra le impidió viajar el 26 de mayo de 2004, circunstancia que implicó un perjuicio económico, consistente en el tener que cancelar una penalidad valor de 50 USD a la aerolínea Copa Airlines por ese concepto. Dijo que aquello también implicó serios traumatismos personales y familiares, habida cuenta de que también había procedido a la reserva de hoteles, pasajes y otros gastos.

4.2. Resaltó de las pruebas allegadas al proceso que, ese daño era atribuible a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto en proceso penal adelantado por la Fiscalía 38 Local del Carmen de Bolívar se habría ordenado, ciertamente, la prohibición de salida del país de dicho demandante, pero que una vez culminado el proceso con preclusión de la investigación a su favor se omitió el levantamiento de la mencionada medida, hecho constitutivo de una falla del servicio traducida en un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

4.3. En cuanto a los perjuicios morales, encontró acreditado el perjuicio moral padecido por el directamente afectado, de suerte que por tal circunstancia le reconoció 5 smlmv, pero negó tal rubro para el resto de los demandantes al no demostrarse en ellos tal padecimiento. Igualmente reconoció reparación por daño emergente, consistente en lo que el accionante pagó a la aerolínea a título de penalidad por no viajar el día programado, lo cual tasó en \$128.000, que actualizados ascendieron a \$182.137 (fl. 287 a 307, c.2).

D. Recurso de apelación

6. El 10 de septiembre de 2013, la **Nación – Fiscalía General de la Nación**, interpuso y sustentó oportunamente **recurso de apelación** contra la anterior decisión, donde manifestó que debía ser absuelta, por cuanto el señor Manuel Consuegra Pérez nunca permaneció privado de la libertad, requisito que se tornaba indispensable para emitir condena en este caso, sin que por otra parte haya incurrido en ninguna actuación reprochable que haya dado lugar a lo alegado en la demanda (fl. 309 a 312, c.2).



E. Alegatos en segunda instancia

7. El 14 de marzo de 2014 el Consejo de Estado corrió traslado para **alegar de conclusión** en segunda instancia (fl. 327 c.2), término dentro del cual la partes y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 328, c.2).

CONSIDERACIONES

A. Jurisdicción, competencia y acción procedente

7. Por ser la demandada una entidad pública, el asunto es de conocimiento de esta jurisdicción, de acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Igualmente la Sala es competente para resolver el caso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, por cuanto la Ley 270 de 1996 que trató la responsabilidad del Estado por la actividad de la administración de justicia, 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 la cuantía⁵. Finalmente, la acción de reparación directa⁶ es la procedente, por cuanto la producción o fuente del daño alegado se atribuye a las acciones u omisiones presuntamente cometidas por una autoridad pública.

B. Legitimación en la causa

8. En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, está acreditada por parte de quien aduce sufrió la restricción, el Manuel Salvador Consuegra Pérez, hoy Josafeth Manuel Consuegra Peñaloza⁷ e igualmente los señores: María de los Reyes Pérez Peñaloza, en su condición de madre⁸; Emis Rafael Consuegra Pérez, Nabonazar Jaraba Pérez, Johjana Patricia Consuegra Díaz, Jackelin Esther Consuegra Díaz, Rubiela Esther Consuegra Pérez, Cenia Cruz Consuegra Pérez, Clara Luz Consuegra Pérez en su condición de hermanos⁹; y sus hijos Abraham

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, auto de 9 de septiembre de 2008, exp. 11001-03-26-000-2008-00009-00, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁶ Establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo

⁷ En razón a su cambio de nombre, realizado a través de la escritura pública n.º 4.659 del 7 de noviembre de 2007 de la Notaría Tercera del Círculo de Cartagena (fl. 234, c.1).

⁸ Acorde con el registro civil de nacimiento que reposa a folio 31 del cuaderno 1.

⁹ Conforme aparece en los registros civiles de nacimiento que se dejan ver a folios 26, 27, 29, 30, 32, 33 y 35 del cuaderno 1.



David Consuegra Pacheco, María Clara Consuegra Pacheco y Daniela Consuegra Buelvas¹⁰

8.1. Pese a que igualmente demanda Eida Milena Pacheco Monterrosa, quien dice acudir en condición de compañera permanente de Josafeth Manuel Consuegra Peñaloza, lo cierto es que no se arrimó prueba alguna de tal parentesco ni alguna otra que la acredite como tercera damnificada, de manera que respecto de ella se declarará la falta de legitimación en la causa por activa.

9. En cuanto a la **legitimación en la causa por pasiva**, se encuentra acreditada en relación con la Nación – Fiscalía General de la Nación, pues se trata de la entidad a la que el demandante le endilga responsabilidad por los daños sufridos, comoquiera que fue a través de uno de los organismos que hacen parte de ella, que se habría dictado la medida restrictiva de la libertad.

C. Caducidad

10. Concerniente a la **caducidad**, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, impone un límite temporal de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del daño. En tratándose de responsabilidad por la privación injusta de la libertad, la jurisprudencia de esta Corporación, por regla general, ha considerado que el término de caducidad de la acción de reparación directa se cuenta a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia judicial que absuelve al sindicado y le pone fin al proceso penal¹¹. No obstante, el caso aquí analizado es distinto, habida cuenta que se trata de la restricción de la libertad de locomoción de una persona que ocurrió con posterioridad a la finalización del proceso penal, de ahí que deba contarse desde el día en que, ciertamente, ocurrió el daño, esto es, desde cuando se le impidió desplazarse hacia la ciudad de Panamá, el 26 de mayo del año 2004.

10.1. En sintonía con lo anterior, el plazo para interponer la demanda vencía el 27 de mayo de 2006 y dado que esta se presentó el 21 de febrero de 2005 (fl, 13, c.1), se impone concluir que fue radicada dentro del término bienal que establece para tal efecto el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

¹⁰ Según los registros civiles de nacimiento que reposan a folios 36 a 38 del cuaderno 1.

¹¹ En este sentido ver auto de la Sección Tercera de 3 de marzo de 2010, exp. 36473, M.P. Ruth Stella Correa Palacio y auto de 9 de mayo de 2011 de la Subsección C, Sección Tercera, exp. 40324, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



D. Problema jurídico

11. La Sala debe determinar si la restricción de la libertad de locomoción que soportó el señor Manuel Salvador Consuegra, hoy Josafeth Manuel Consuegra Peñaloza, a raíz del impedimento para salir del país, constituye un daño pasible de comprometer la responsabilidad de la Nación – Fiscalía General de la Nación y si como consecuencia de ello hay lugar a reparar los perjuicios reclamados por los demandantes.

E. Hechos probados

12. Conforme a las pruebas aportadas a este proceso, están acreditados los siguientes hechos relevantes:

12.1. Según copia del tiquete aéreo y pasaje de abordar, el señor Manuel Salvador Consuegra, tenía programado un vuelo desde la ciudad de Cartagena y con destino a la ciudad de Panamá el día 26 de mayo de 2004, en la aerolínea Copa Airlines, vuelo CM415 (fl. 54, c.1).

12.2. Según testimonio del señor Carlos Eduardo Ortíz Rivero, rendido el día 23 de febrero de 2012 ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, quien dijo haber sido compañero de trabajo del señor Manuel Salvador Consuegra desde al año 2000, expresó que, en efecto, el 26 de mayo de 2004 dicho accionante se disponía a salir del país con destino a la ciudad de Panamá, pero que “*en el aeropuerto lo devolvieron*” (fl. 220 y 222, c.1).

12.3. De este modo, también aparecen una serie de derechos de petición realizados por el señor Manuel Salvador Consuegra, frente a diferentes autoridades, para efectos de esclarecer las razones por las cuales se impidió su salida del país, así:

12.4. Derecho de petición radicado el 1º de junio de 2004 ante el DAS de Cartagena¹², cuya respuesta fue dada el 22 de junio de 2004 por parte del Coordinador Operativo de dicho departamento administrativo, quien le informó que mediante oficio n.º 526 del 10 de abril de 2003 el Fiscal Coordinador había comunicado la medida de “*impedimento de salida del país*” (fl. 41, c.1).

¹² En los hechos de esa petición el demandante expresó: “*El miércoles 24 de mayo de 2004, cuando pretendía salir del país por el Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena, a tomar unas vacaciones, unidades de la Policía Judicial del DAS, bajo su mando, me informaron que no podía salir del país por expresa prohibición de la autoridad judicial(...)*” (fl. 40, c.1).



12.5. Derecho de petición, radicado antes el Juez Promiscuo de Familia del Carmen de Bolívar el 2 de junio de 2004 (fl. 42, c.1) con respuesta de la autoridad judicial del 8 de junio de 2004, en la que se hizo constar que si bien ante esa autoridad se tramitó un proceso en contra de Manuel Salvador Consuegra Pérez por el presunto punible de acceso carnal con menor de 14 años, mediante decisión del 12 de marzo de 1991, se había resuelto la situación jurídica en el sentido de abstenerse de emitir medida alguna en su contra, proceso que había culminado con prescripción de la acción penal el 27 de mayo de 1998 (fl. 46 y 47, c.1).

12.6. Derechos de petición del 9 y 26 de julio de 2004 (fl. 48 a 51, c.1), dirigidos al Coordinador de Fiscalías del Carmen de Bolívar que dieron lugar a lo siguiente:

12.6.1. A una certificación emitida el 2 de agosto de 2004, suscrita por la Fiscal Coordinadora de la Unidad Seccional del Carmen de Bolívar, en la que se hizo constar que a esa fecha no se tramitaba proceso penal alguno en contra de Manuel Salvador Consuegra Pérez, de modo que no aparecía vigente medida de aseguramiento o prohibición de salida del país emanada de esa autoridad (fl. 52, c.1).

12.6.2. Al oficio DSF n.º 003433 de fecha 15 de septiembre de 2004, suscrito por la Asistente de Dirección de Fiscalías de Cartagena, en el que se consignó lo siguiente:

Por precisas instrucciones de la señora Directora Seccional de Fiscalías, Dra María Rocío Cortés Vargas, de manera atenta nos permitimos informarle que con ocasión de su solicitud de información esta dirección, pudo determinar a través de la coordinación de la Unidad de Fiscalías Locales del Carmen de Bolívar, que en su contra, se adelantó investigación penal por parte de la Fiscalía Local 38 del Carmen de Bolívar, Los datos son los siguientes:

Rad. 0744

Sindicado: Manuel Salvador Consuegra Pérez, c.c. 73.550.503 del Carmen de Bolívar.

Delito: Lesiones personales culposas en accidente de tránsito.

Denunciante: Luz Marina Montes Catalán.

Apertura de instrucción: 25 de enero de 1995.

Indagatoria: 15 de febrero de 1995.

Se comunicó al DAS la prohibición de salida del país, mediante oficio del 27 de marzo de 1995, el 18 de marzo de 1998, el Fiscal Local 38 de la época Dr. Libardo de Ávila Chamorro, calificó el mérito del sumario con preclusión de la investigación por haberse dado indemnización integral.

Ante esta irregularidad la Coordinadora de la Unidad Local de Fiscalías del Carmen de Bolívar, precedió a ordenar la revocación de la medida y a levantar la prohibición de salida del país con Resolución del 10 septiembre de 2004, el cual anexamos a esta comunicación.

Teniendo en cuenta los hechos presentados, esta Dirección ha considerado procedente compulsar copias a la Oficina de Veeduría, Quejas y Reclamos del Grupo



de Control Disciplinario (...) para que adelante investigación disciplinaria por la omisión en que incurrió al no levantar la medida de aseguramiento impuesta, una vez precluida la investigación, y **le ofrecemos nuestras más sinceras disculpas por las incomodidades que esto haya podido causarle** (fl. 53, c.1).

12.7. Finalmente, a folio 39 del cuaderno 1 aparece un recibo a nombre del señor Manuel Consuegra, de fecha 21 de octubre de 2004, emitido por Copa Airlines, donde aparece el pago de \$ 50USD o \$128.800 pesos colombianos, aparentemente por la reprogramación del vuelo CM 415.

IV. Análisis de la Sala

13. Esta Sala, atendiendo a lo afirmado por la Corte Constitucional en sentencias C-037 de 1996 y SU-072 de 2018¹³ estima que la metodología adecuada para abordar el estudio de responsabilidad en los casos de restricción de la libertad debe hacerse de la siguiente manera: 1. En primer lugar, se identifica la existencia del daño, esto es, debe estar probada la privación de la libertad de la que en este caso se derivan los perjuicios reclamados por los actores; 2. En segundo lugar, se analiza la legalidad de la medida de privación de la libertad bajo una óptica subjetiva, esto es, se estudia si esta se ajustó o no (falla del servicio) a los parámetros dados por el ordenamiento constitucional y legal para decretar la restricción de la libertad, tanto en sus motivos de derecho como de hecho; 3. En tercer lugar, y solo en el caso de no probarse la existencia de una falla en el servicio, la responsabilidad se analiza bajo un régimen objetivo (daño especial). 4. En cuarto lugar, en el caso de que se considere que hay lugar a declarar la responsabilidad estatal, ya fuere bajo un régimen de falla o uno objetivo, se procede a verificar a qué entidad debe imputarse el daño antijurídico; 5. Aparte de lo anterior, en todos los casos, debe realizarse el análisis de la culpa de la víctima como causal excluyente de responsabilidad; 6. Finalmente, en caso de condena, se procede a liquidar los perjuicios.

(I) Sobre la existencia del daño.

14. En lo que respecta al **daño**, si bien no se trata de una medida que implicó el confinamiento del actor en un centro de reclusión o en su domicilio, lo cierto es que sí está acreditada la restricción efectiva del derecho de locomoción, consistente en la imposibilidad que tuvo el señor Manuel Salvador Consuegra Pérez de desplazarse a la ciudad de Panamá el día 26 de mayo de 2004 en razón de la existencia de una orden judicial que le impidió salir del país (v. párr.. 12.1 y 12.2.)

¹³ Corte Constitucional, sentencia SU-072 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

(II) Análisis de legalidad de la medida

15. En este punto, vale decir que el estudio no radica en las razones que en su momento tuviera la autoridad judicial para imponer, en contra del señor Manuel Salvador Consuegra, una medida de aseguramiento consistente en prohibirle la salida del país, que hoy se sabe fue proferida por la Fiscalía Local 38 del Carmen de Bolívar en un proceso penal iniciado por el presunto punible de lesiones personales culposas en accidente de tránsito (v. párr. 12.6), sino más bien en una omisión cometida por la mencionada demandada al no librar los correspondientes oficios a los diferentes organismos de inteligencia y policivos a efectos de informar que tal orden había sido revocada, dada la correspondiente preclusión de la investigación.

15.1. De este modo, si se trató de un proceso que tuvo lugar en el año 1995, para la época operaba el Decreto Ley 2700 de 1991, que en el artículo 388¹⁴ disponía como medida de aseguramiento, entre otras, la prohibición de salir del país; medida que una vez decretada debía ser comunicada a las autoridades correspondientes mediante oficio, tal como lo ordenaba el artículo 395 del mismo compendio normativo¹⁵.

15.2. En ese sentido, bajo la misma normatividad procesal, se destaca igualmente que cuando la autoridad judicial decidiera, en cualquier momento del proceso, revocar la medida de aseguramiento que previamente ha decretado¹⁶, el artículo 413¹⁷ obligaba a los funcionarios respectivos a dar el aviso respectivo y alimentar el correspondiente sistema de información, dentro de los 10 días siguientes, so pena de incurrir en un acto susceptible de ser sancionado disciplinariamente.

15.3. Es claro entonces, que en este caso, la Fiscalía General de la Nación incurrió en falla del servicio, y de manera más precisa en un acto indicativo de un defectuoso

¹⁴ El artículo 388 del Decreto Ley 2700 de 1991 disponía: “Son medidas de aseguramiento para los imputables, la conminación, la caución, **la prohibición de salir del país**, la detención domiciliaria y la detención preventiva, las cuales se aplicarán cuando contra del sindicado resultare por lo menos un indicio grave de responsabilidad, con base en las pruebas legalmente producidas en el proceso”.

¹⁵ El artículo 395 del Decreto Ley 2700 de 1991, preveía: “En el auto de detención preventiva el funcionario judicial ordenará la prohibición de salir del país y librará los oficios respectivos”.

¹⁶ Sobre esto, el artículo 412 del Decreto Ley 2700 de 1991, disponía: “Revocación de medida de aseguramiento. En cualquier momento de la actuación procesal, de oficio o a solicitud de los sujetos procesales el funcionario revocará la medida de aseguramiento cuando sobrevengan pruebas que la desvirtúen”.

¹⁷ El contenido del artículo 413 del Decreto Ley 2700 de 1991 era el siguiente: “Informe sobre medidas de aseguramiento. **Todos los funcionarios deben informar a las direcciones de fiscalía correspondientes, sobre las medidas de aseguramiento que profieran, sustituyan o revoquen. Tales datos serán registrados y almacenados en el sistema de información de cada dirección de fiscalía. A su vez, éstas, darán aviso al sistema de información de la Fiscalía General de la Nación. El funcionario que no dé aviso dentro de los diez días siguientes a la expedición de la providencia, incurrirá en la sanción prevista en el artículo 258 del Código de Procedimiento Penal.**”



funcionamiento de la administración de justicia, pues tal como lo afirmó la primera instancia, se omitió el deber de informar que la medida que prohibía la salida del país del señor Manuel Salvador Consuegra ya había sido revocada.

15.4. Se trata entonces que una irregularidad que la misma Fiscalía General de la Nación reconoció en el oficio del 15 de septiembre de 2004, al expresar que pese a que en el proceso penal que se había surtido en contra de Consuegra Pérez fue ordenado la prohibición, “*al momento de precluir la investigación se omitió levantar dicha medida*” (v. párr. 12.6.2).

15.5. Bajo tales criterios, no queda más que concluir que en el presente caso se halla probada la existencia de una falla del servicio, claramente atribuible a la Nación – Fiscalía General de la Nación, pues conforme a lo dicho en precedencia, no hay duda de que el impedimento para que Manuel Salvador Consuegra saliera del país el 26 de mayo de 2004 hacia la ciudad de Panamá, se debió a la falta de un deber obligacional del ente investigador de informar en la debida oportunidad a las autoridades de inteligencia y de policía que la mencionada prohibición de salir del país ya no se encontraba vigente.

(III) Análisis de la existencia del daño especial

16. Comoquiera que en el presente asunto se demostró que la parte demandada incurrió en falla del servicio que impidió la salida del país de Manuel Salvador Consuegra Pérez, la Sala no estima procedente el análisis de la responsabilidad bajo el título de daño especial.

(IV) Entidad a la que se le imputa el daño

16. Una vez aclarado que el título de imputación que procede en este caso es del de falla del servicio, por cuanto así apareció demostrado, corresponde verificar si dicha falla fue relevante para la producción del daño y a qué entidad debe imputarse.

16.1. De este modo, no cabe duda de que el daño del demandante es atribuible a la Nación – Fiscalía General de la Nación, pues si bien aparece que la salida del país del accionante fue impedida por agentes del DAS, lo cierto es que ello obedeció a que la autoridad judicial previamente había pretermitido informar que tal restricción ya había sido revocada tiempo atrás.

(V) Análisis de la existencia de la causal exonerativa por culpa de la víctima

17. La Sala tampoco advierte la existencia de un comportamiento doloso o gravemente culposo de la víctima como causal eximente de responsabilidad consagrada en el artículo 70 de la Ley 270 de 1996, pues no se avizora que el demandante con su conducta haya dado lugar al daño que se alega, pues al contrario, se trata de actuaciones que devinieron de manera exclusiva del despliegue de la actividad de la administración de justicia.

(VI) Determinación de los perjuicios y su reparación

18. En la primera instancia se produjo el reconocimiento de los siguiente: (i) perjuicios morales solamente para Manuel Salvador Consuegra, por la suma de 5 smlmv, debido a la angustia producida por la imposibilidad de salir del país, pues respecto de los demás demandantes no los halló demostrados, pese a su relación de parentesco; y (ii) daño emergente, consistente en los \$128.000 que tal actor tuvo que pagar por la reprogramación del vuelo, que indexados arrojaron \$182.137.

18.1. En cuanto a los **perjuicios morales**, si bien esta Corporación ha emitido pronunciamientos de unificación sobre su tasación¹⁸, se entiende que estos se dan bajo el supuesto de una privación de la libertad en establecimiento carcelario o domiciliario sin precisar que apliquen para otro tipo de restricciones, como lo es la prohibición de salir del país.

18.2. Sobre la cantidad de 5 smlmv a la que accedió la primera instancia para el señor Manuel Consuegra Pérez, es claro que si bien su afectación se encuentra probada con el testimonio del señor Carlos Eduardo Ortíz, quien comentó que a raíz de la mencionada circunstancia el actor se halló “*deprimido*” (fl. 221, c.1), y las reglas de la experiencia dictaminan que el impedimento para poder viajar ocasiona, ciertamente, angustias, incomodidades y preocupaciones que pueden mellar el fuero interno de una persona, no es menos cierto que acorde con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014¹⁹ y de manera proporcional al tiempo efectivo

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 28 de agosto de 2013, rad. nº 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁹ “*Ahora bien, sin que de manera alguna implique un parámetro inmodificable que deba aplicarse en todos los casos, puesto que se insiste en la necesidad de que en cada proceso se valoren las circunstancias particulares que emergen del respectivo expediente, a manera de sugerencia y como parámetro que pueda orientar la decisión del juez en estos eventos, la Sala formula las siguientes reglas que sirven como guía en la tasación del perjuicio moral de la víctima directa en escenarios de privación injusta de la libertad (...) y vii) finalmente, si la detención no supera un mes, la reparación se podrá tasar en el equivalente a 15 SMMLV, todo ello para la víctima directa, conyugue o compañero permanente y parientes dentro del primer grado de consanguinidad, grado dentro del cual se encuentran los padres, monto que se reduce al 50% del porcentaje de la víctima directa, para los parientes en segundo grado de consanguinidad, grado dentro del cual se encuentran los hermanos*”. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente n.º 36149, C.P. Hernán Andrade Rincón.



de la restricción, en otras oportunidades esta Sala solo ha reconocido la cantidad de 0.5 smlmv en los que se ha evidenciado como daño un solo día de restricción de la libertad, de suerte que en el presente caso esta será la cantidad reconocida para el actor.

18.3. Adicionalmente, se destaca que le asistió razón al tribunal al no reconocer a los demás demandantes cantidad alguna por esta clase de desmedro, pues ciertamente, es un perjuicio que en ellos no fue acreditado durante el curso del proceso.

19. Sobre los perjuicios materiales, consistente en **daño emergente**, por la penalidad pagada ante la aerolínea, es cierto que ese pago se surtió en el equivalente a \$128.800 pesos (v. párr. 12.6) cuya indexación arrojó al momento de la sentencia de primera instancia \$182.137, respecto de lo cual esta Sala solo procederá a actualizar tal condena, de acuerdo con la fórmula: “*Va x IPC final / IPC inicial*”.

19.1. En ese orden, “Va” es el valor a actualizar (\$182.137), IPC final el último conocido para la fecha de esta providencia (105,53)²⁰, el IPC inicial el del mes y año en el que se profirió la sentencia de primera instancia (79,30)²¹. En consecuencia, se reconocerá a título de daño emergente favor de Manuel Consuegra Pérez un monto de \$249.696,

19.2. Aparte de lo anterior, la Sala estima que una privación de la libertad injusta provoca una afectación al buen nombre y a la dignidad humana, de suerte que se torna en una afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, en ese entendido, de manera oficiosa, como medida de reparación no pecuniaria, se ordenará a la Nación – Fiscalía General de la Nación que remita con destino al señor Manuel Salvador Consuegra Pérez y su familia, una misiva en la que exprese disculpas a raíz de la restricción de la libertad de la cual fue objeto, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia.

VI. Costas

20. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no

²⁰ Marzo de 2020, último conocido.

²¹ En el mes de junio de 2013.



observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de las partes dentro del proceso, razón por la cual no se condenará en costas.

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

MODIFICAR la sentencia del 14 de junio de 2013, proferida por la Sala de Descongestión 2ª del Tribunal Administrativo de Bolívar, que quedará así:

PRIMERO: DECLARAR de oficio la falta de legitimación en la causa por activa de a señora Eida Milena Pacheco Monterrosa, conforme a lo dispuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: DECLARAR patrimonial y administrativamente responsable a la **Nación – Fiscalía General de la Nación**, por los daños antijurídicos causados al señor Manuel Consuegra Pérez, con ocasión de la privación injusta de su libertad.

TERCERO: Como consecuencia, condénese a la **Nación – Fiscalía General de la Nación**, a pagar a favor de Manuel Consuegra Pérez, hoy Josafeth Manuel Consuegra Peñaloza, lo siguiente: (i) la suma de 0.5 smlmv por concepto de perjuicios morales, teniendo en cuenta el salario mínimo vigente para la fecha de ejecutoria de la presente providencia; y (ii) la cantidad de doscientos cuarenta y nueve mil seiscientos noventa y seis (\$249.696), a título de daño emergente.

CUARTO: A título de reparación no pecuniaria de los derechos al buen nombre y dignidad humana, la **Nación – Fiscalía General de la Nación**, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia, deberá remitir con destino al señor Manuel Salvador Consuegra Pérez, Josafeth Manuel Consuegra Peñaloza, una misiva en la que exprese disculpas a raíz de la restricción de la libertad de la cual fue objeto.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: Dese cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.



SÉPTIMO: Sin condena en costas

OCTAVO: En firme este fallo, devuélvase al tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Subsección

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado