

COPIA



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



SIGCMA

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO Y OTROS  
DEMANDADO: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN  
EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y  
OTRO  
RADICADO: 20-001-33-40-008-2016-00057-01  
MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA

### I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada, contra la sentencia de fecha veintinueve (29) de enero de 2018, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, por medio de la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, así:

**“PRIMERO.- DECLARAR no probadas las excepciones de “inexistencia de la privación injusta de la libertad y falta de relación de causalidad” propuesta por la RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, por las razones expuestas precedentemente.**

**SEGUNDO.- DECLARAR a la Nación – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios causados a los demandantes a raíz de la prolongación indebida de la libertad de que fue objeto el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, por el término de 24 días, durante el periodo comprendido entre el 25 de noviembre hasta el 18 de diciembre de 2013, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.**

**TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior, CONDENAR a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, a pagar las siguientes sumas:**

#### **1. Por concepto de perjuicios morales:**

Para RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO (víctima directa), STHARY VALENTINA BUELVAS CANTILLO (hija de la víctima directa), AMAURY BUELVAS PATERNINA y YANNERIS OROZCO MISATT (padres de la víctima directa) y SILVIA ELENA CAMPO TONCEL (compañera permanente de la víctima

directa), el equivalente a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno.

Para VIRGINIA DEL CARMEN BUELVAS OROZCO (hermana de la víctima directa) y LEBIS MARIA MISATH MARTINEZ (abuela de la víctima directa), el equivalente a siete punto cinco (7.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada una.

**CUARTO.-** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO.-** Exonerar de responsabilidad al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO.-** SIN condena en costas.

**SÉPTIMO.-** La entidad demandada dará cumplimiento a esta sentencia de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**OCTAVO.-** En firme esta providencia, archívese el expediente...<sup>1</sup> (Sic para lo transcrito)

## II.- ANTECEDENTES.-

### 2.1.- HECHOS.-

Se resumen de la siguiente manera:

Relató la apoderada de los demandantes, que el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO fue condenado por el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar, mediante sentencia del 14 de agosto de 2012, a una pena principal de 24 meses de prisión, por el delito de Hurto Calificado y Agravado Tentado, siendo privado de la libertad el día 25 de noviembre de 2011.

Narró, que el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO permaneció privado de la libertad durante el lapso comprendido entre el 24/11/2011 y el 18/12/2013, a quien se le concedió la libertad por pena cumplida según boleta de libertad N. 059, expedida por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar.

Afirmó, que según certificado de cómputos por trabajo, estudio y enseñanza, emitido por el Establecimiento Penitenciario y Carcelario – INPEC, consta que su poderdante redimió 582 horas de estudio.

Expresó, que al señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO le fue concedida la libertad por pena cumplida el día 16 de diciembre de 2013 y por medio de auto de fecha de 13 de febrero de 2015 proferido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, se rehabilitó por esta causa penal, los derechos y funciones públicas y privadas del condenado.

Finalmente, indicó que una vez cumplida la pena de su poderdante, se le prolongó su privación de la libertad por el espacio de 2 meses y 11 días y que dicho hecho

<sup>1</sup> Ver folios 420 respaldo y 421.

resultó ser ilegal al no ser dejado en libertad dentro de término legalmente establecido por haber cumplido con su pena, causándoles perjuicios de índole material, moral y a la vida en relación.

## 2.2.- PRETENSIONES.-

Se solicita en la demanda que se declare administrativamente responsable a la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", por la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a raíz de la prolongación ilegal de la libertad de que fue objeto el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, por el término de 2 meses y 11 días.

Además, que se condene a las entidades demandadas a pagar la totalidad de los daños y perjuicios materiales ocasionados, así como los perjuicios morales causados a la víctima directa, su hija, su compañera permanente, su madre, su sobrina y a cada uno de sus tíos; y a la vida en relación grave de las condiciones de existencia, ocasionados a la víctima directa, su hija, su compañera permanente y su madre.

Finalmente, solicitan que las condenas sean actualizadas conforme el I.P.C. y se reconozcan intereses de mora desde la ejecutoria de la sentencia, de conformidad con el Artículo 188 del C.P.A.C.A., que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos previstos en el Artículo 192 del C.P.A.C.A. y que se condene en costas y en agencias de derecho a las entidades demandadas.

## III. TRÁMITE PROCESAL.-

### 3.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

El apoderado de la Nación - Rama Judicial - Dirección Seccional de la Administración Judicial de Valledupar al contestar la demanda, se opuso a las pretensiones de la misma, por no existir ningún daño antijurídico causado al demandante, ya que éste nunca fue sometido a privación injusta de la libertad, sino que se encontraba purgando las penas a las que había sido condenado en razón de su accionar delictivo.

Señaló, que no se configuró el daño antijurídico en cabeza de la Rama Judicial, pues hubo justificación en la acción del agente estatal y en sus resultados, al existir un título que justificó la decisión adoptada por el juez de Control de Garantías dentro del marco constitucional y legal que regula sus funciones, además el demandante se allanó a los cargos que le fueron imputados, siendo declarado penalmente responsable y condenado a pena de prisión.

Planteó, que para que exista privación injusta de la libertad se debe tener en cuenta la inexistencia de declaración de responsabilidad penal o una injustificada demora en la liberación al momento de cumplirse la pena, sin embargo, el demandante cumplía y debía cumplir penas privativas de prisión antes y después de que se le otorgara la libertad que hoy reclama como fundamento para pedir indemnización.

Afirmó, que en múltiples ocasiones el Juzgado de Ejecución de Penas se refirió sobre las providencias que decidían las solicitudes del demandante para que se le concediera la libertad condicional, sin embargo fueron negadas por el mencionado juzgado, por encontrarse pagando otra condena.

Indicó, que en cuanto a los daños materiales y morales, no obra dentro del expediente prueba que demuestre la vinculación laboral o labor independiente del demandante, así como tampoco existió ninguna actividad probatoria encaminada a demostrar que la vida en relación de los demandantes entre sí o entre familiares inmediatos y el medio social, se pudo haber visto afectado por la presunta privación injusta de la libertad.

Finalmente, planteó como excepciones la Inexistencia de la Privación Injusta de la Libertad y Falta de Relación de Causalidad y excepciones Innominadas y/o Genéricas que la Juez encuentre probadas.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC no contestó la demanda.

#### IV.- PROVIDENCIA RECURRIDA.-

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, argumentando que de acuerdo a las pruebas aportadas al proceso y teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el tema, se podía concluir que el demandante estuvo privado injustificadamente de su libertad por un lapso superior al de la condena impuesta y que el daño irrogado al demandante era atribuible a una falla en el servicio, consistente en un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Narró, que quedó demostrado con las pruebas aportadas al proceso, que el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO fue condenado a un período de privación de la libertad de 24 meses de prisión, los cuales transcurrieron entre el 24 de noviembre de 2011 hasta el 24 de noviembre de 2013, sin embargo, hasta el 18 de diciembre de 2013 recobró su libertad, viéndose el demandante obligado a estar privado por el tiempo de 24 días que no estaba en la obligación de soportar.

Afirmó, que fue el mismo Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, en la providencia expedida el día 16 de diciembre de 2013, quien reconoció que el señor RICARDO BUELVAS había superado con creces la pena de prisión de 24 meses que pesaba en su contra, cuestión que tuvo en cuenta la juez para señalar, que fue la actuación negligente por parte de la administración, la que dio como resultado la prolongación injusta de la libertad del demandante.

Señaló, que la situación anteriormente mencionada sólo era imputable a la entidad demandada Rama Judicial, toda vez que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC no tuvo participación en los hechos, pues era el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, quien tenía la función de verificar si del demandante cumplió con el plazo de la pena que le fue impuesto como sanción penal.

Finalmente, accedió a las pretensiones de la demanda en los términos señalados al inicio de esta providencia.

#### V.- RECURSO DE APELACIÓN.-

La apoderada de la parte demandada, presentó recurso de apelación persiguiendo que la sentencia sea revocada.

Indica, que no existió ningún daño imputable a la Nación – Rama Judicial, toda vez que en múltiples ocasiones el Juzgado de Ejecución de Penas, al resolver las solicitudes del demandante para que se le concediera la libertad condicional, las negaba por encontrarse pagando otra condena, sin embargo posteriormente, el día 16 de diciembre de 2013, ordenó su libertad teniendo en cuenta que no era requerido por otra autoridad diferente.

Precisa, que no se puede hablar de una privación injusta de la libertad, pues dentro del asunto no existió ninguna falla que sea imputable a esa entidad.

Afirma, que según las ritualidades y procedimientos establecidos por las normas legales como garantía del debido proceso y teniendo en cuenta que el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar negó por improcedente la acumulación jurídica de penas a favor del demandante, su actuar es simplemente la expresión del principio constitucional de la autonomía judicial, ajustada en derecho.

Agrega, que el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Circuito de Valledupar, negó la revocatoria del subrogado de la suspensión condicional de la ejecución de la pena del demandante por existencias de hechos y condenas posteriores cuando disfrutaba de los beneficios concedidos, por la cual el condenado incumplió con la diligencia de compromiso y obligación de mantener buena conducta, es por ello que ese Juzgado se basó en las pruebas arrimadas en el proceso, interpretando, analizando y aplicando la normatividad vigente al momento de decidir.

Expresa, que no existió nexo de causalidad, como tampoco existió el daño alegado por las actuaciones y decisiones de los jueces penales que intervinieron en el proceso y el daño antijurídico reclamado por el demandante.

Menciona, que la congestión judicial es un hecho notorio, por lo que los jueces se ven obligados y justificados a tomar más tiempo para administrar justicia debido a la alta congestión en todos los despacho judiciales, sin embargo se observó que la parte demandante dentro de su defensa incurrió en una omisión y falencia que se suma como causa del hecho que presenta como daño, ya que en vez de solicitar la libertad por pena cumplida, se dedicó a insistir en un tema de libertad condicional, siendo éste el más interesado en recobrar su libertad.

Añade, que las actuaciones de los funcionarios judiciales no fueron la causa eficiente que dio lugar al daño que alega el demandante, ya que la Ley es clara al establecer que la vigilancia del cumplimiento de la pena que ejercen los Juzgados de Ejecución y Medida de Seguridad, son coordinación y apoyo del INPEC, el cual dentro de sus funciones tiene la responsabilidad de prevenir al juzgado, 30 días previo al cumplimiento de la pena.

Además, narra que es el INPEC quien tiene la oportunidad de mantener un contacto periódico y directo con el condenado durante el tiempo de cumplimiento de la pena, lo que le permite no sólo verificar las condiciones impuestas y la violación de las mismas, sino también el cumplimiento del tiempo físico de prisión que viene cumpliendo el condenado.

Finalmente, afirma que está debidamente probado que la presunta falla del servicio radica en cabeza del INPEC quien omitió su obligación de informar al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la aproximación del cumplimiento físico de la pena, siendo ese juzgado quien en cumplimiento de sus funciones ordenó la excarcelación y libertad inmediata del demandante.

## VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.-

La apoderada de la parte demandada - Rama Judicial, presenta sus alegaciones, reiterando lo expuesto en su recurso de apelación y en la contestación de la demanda.

Por su parte, el apoderado de la parte demandante presenta sus alegaciones finales de manera extemporánea.

Finalmente, el Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario - INPEC, no presentó sus alegatos de conclusión.

## VII.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Procurador 47 Judicial Para Asuntos Administrativos, no presentó concepto de fondo.

## VIII.- CONSIDERACIONES.-

### 8.1.- COMPETENCIA.-

Procederá la Sala a dictar la sentencia que en derecho corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA.

### 8.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

Para resolver la segunda instancia de la presente litis, la Sala abordará los siguientes temas: 1) competencia de la Sala; 2) ejercicio oportuno del medio de control; 3) legitimación en la causa; 4) parámetros jurisprudenciales acerca de la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad y por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, 5) caso concreto.

### 8.3.- COMPETENCIA.-

La Corporación es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>.

### 8.4.- CADUCIDAD.-

El término para formular pretensiones, en procesos de reparación directa, de conformidad con el numeral 2, literal i) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es de 2 años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u

<sup>2</sup> "ARTÍCULO 153. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda."

operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

En ese orden de ideas, la demanda se interpuso en tiempo -18 de diciembre de 2015- porque según la constancia visible a folio 44, la libertad del señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO ocurrió el día 18 de diciembre de 2013, por lo que los dos años de que trata la norma para la interposición de la demanda de reparación directa fenecían el 19 de diciembre de 2015.

#### 8.5.- LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.-

RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO y sus familiares, son las personas sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, pues el primero es el sujeto pasivo de la restricción de la libertad y los segundos conforman su núcleo familiar.

Por su parte, la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, son las entidades que tuvieron a su cargo el proceso y a quienes les correspondía la custodia del actor, respectivamente, por lo tanto, son las entidades que deben comparecer al proceso como parte demandada, no obstante, al estudiar el caso concreto se analizará si le asiste responsabilidad patrimonial de éstas en el daño alegado.

#### 8.6.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIALES.-

La jurisprudencia del Consejo de Estado y la ley han analizado el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en aquellos casos en los cuales se cuestiona la ocurrencia de un daño causado por la acción del aparato judicial, ya fuere en el marco del tráfico procesal mismo o como consecuencia de un error judicial o jurisdiccional o en los casos de privación injusta de la libertad realizados como consecuencia de una providencia judicial.

En virtud de lo anterior, la Ley 270 de 1996 estableció tres hipótesis para la configuración de la responsabilidad del Estado por la actividad del aparato judicial: 1) el error jurisdiccional; 2) la privación injusta de la libertad; y 3) el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Así pues, en asuntos en los cuales se discute la responsabilidad del Estado por daños derivados de la administración de justicia, que es el caso que hoy nos ocupa, el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

“(…)

*Una vez entra en vigencia la constitución de 1991, pueden advertirse dos épocas: una primera en que a la cláusula prevista por el artículo 90 de la Constitución se le dio una aplicación jurisprudencial en materia de daños derivados por la actividad judicial, en la que, en aplicación de las hipótesis previstas en el artículo 414 del entonces vigente código de procedimiento penal, se asoció como un mismo supuesto la privación injusta de la libertad y el error judicial<sup>3</sup>; y un segundo periodo que comienza con la expedición de la ley 270 de 1996, normatividad que*

<sup>3</sup> Una reseña de las decisiones del Consejo de Estado que contiene este sincretismo entre error y privación injusta de la libertad puede ser consultada en SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Responsabilidad del Estado por la actividad judicial, cit. pág. 22.

especificó como fundamentos de la responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional tres hipótesis: la privación injusta de la libertad, el error jurisdiccional y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

De suerte que, observado en conjunto el ámbito convencional y la legislación colombiana, son cuatro los supuestos que generan la responsabilidad por la actividad judicial, los tres que se acaban de mencionar, a nivel interno; y el deficiente acceso a la administración de justicia, desde la perspectiva convencional.

(...)

De acuerdo con lo sustentado, la responsabilidad por funcionamiento anormal o defectuoso de la administración de justicia "se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para el (sic) realizar el juzgamiento o la ejecución de las decisiones judiciales"<sup>4</sup>, la cual encaja en la tesis de la falla probada en el servicio<sup>5</sup>. A lo que se agrega en el precedente de la Sala que se comprende:

"(...) todas las acciones u omisiones que se presenten con ocasión del ejercicio de la función de impartir justicia en que incurran no sólo los funcionarios sino también los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, los empleados judiciales, los agentes y los auxiliares judiciales"<sup>6</sup>." (Sic para lo transcrito) (Subrayas fuera del texto)

Igualmente, la misma jurisprudencia ha destacado como características de este sistema de imputación las siguientes: 1) se produce frente a actuaciones u omisiones, diferentes a providencias judiciales, necesarias para adelantar un proceso; 2) puede provenir de funcionarios judiciales y particulares que ejerzan facultades jurisdiccionales; 3) debe existir un funcionamiento defectuoso o anormal, partiendo de la comparación de lo que debería ser un ejercicio adecuado de la función judicial; 4) el título de imputación es el subjetivo, falla en el servicio y

<sup>4</sup> Sentencia de 10 de mayo de 2001, Expediente: 12719. Lo que se ratifica en el precedente afirmando que la responsabilidad del Estado puede surgir también "cuando tales daños son producidos en desarrollo de la función judicial, o por el acto judicial mismo o por los hechos, omisiones o excesos en el desarrollo judicial". Sentencia de 13 de septiembre de 2001, Exp.12915. Así mismo, se sostiene en el precedente que la responsabilidad por el funcionamiento anormal de la administración de justicia incluye las actuaciones "que... efectúen en el ámbito propio de la actividad necesaria para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado o para garantizar jurisdiccionalmente algún derecho". Sentencia de 22 de noviembre de 2001, Expediente: 13164. Recientemente el precedente de la Sala hace referencia a hechos o simples trámites secretariales o administrativos. Sentencia de 11 de agosto de 2010, Expediente: 17301.

<sup>5</sup> Sentencia de 10 de mayo de 2001, Expediente: 12719. Lo que se ratifica en el precedente afirmando que la responsabilidad del Estado puede surgir también "cuando tales daños son producidos en desarrollo de la función judicial, o por el acto judicial mismo o por los hechos, omisiones o excesos en el desarrollo judicial". Sentencia de 13 de septiembre de 2001, Exp.12915. Así mismo, se sostiene en el precedente que la responsabilidad por el funcionamiento anormal de la administración de justicia incluye las actuaciones "que... efectúen en el ámbito propio de la actividad necesaria para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado o para garantizar jurisdiccionalmente algún derecho". Sentencia de 22 de noviembre de 2001, Exp.13164. Recientemente el precedente de la Sala hace referencia a hechos o simples trámites secretariales o administrativos. Sentencia de 11 de agosto de 2010, Expediente: 17301.

<sup>6</sup> Sentencia de 22 de noviembre de 2001, Exp.13164. En el derecho comparado se afirma que "se trata de un funcionamiento anormal debido a la actividad de los juzgados y tribunales, tanto de los propios jueces y magistrados en el ejercicio de su actividad jurisdiccional como de la oficina judicial a través de los secretarios judiciales que la dirigen y el resto de personal al servicio de la Administración de Justicia". GONZÁLEZ ALONSO, Augusto. Responsabilidad patrimonial del Estado en la administración de justicia. Funcionamiento anormal, error judicial y prisión preventiva., ob., cit., p.57.

<sup>7</sup> Sección Tercera, Consejo de Estado, providencia de fecha 18 de mayo de 2017, radicado 73001-23-31-000-2005-00776-01(37098), M.P JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

5) se manifiesta de tres formas: la administración de justicia ha funcionado mal, no ha funcionado o funcionó tardíamente<sup>8</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la responsabilidad del Estado por fallas en la administración de justicia derivadas del retardo en adoptar decisiones, el Consejo de Estado ha señalado lo que sigue:

"Al respecto, se advierte que la mora judicial ha sido definida por esta Corporación como la conducta dilatoria del juez para resolver un proceso judicial y tiene fundamento cuando el acto del juzgador desconoce los términos legales y carece de un motivo probado y razonable, evento en el cual se constituye en violación del debido proceso y en un obstáculo para la administración de justicia. Sin embargo, en situaciones similares, esta Sección ha sido categórica en advertir que dadas las condiciones estructurales que producen congestión y lentitud en los despachos judiciales, no toda dilación en la decisión equivale a mora o a negligencia"<sup>9</sup>.

De otra parte, la jurisprudencia tiene establecido que al tratarse el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia de un régimen de responsabilidad subjetiva, le corresponde a la parte demandante demostrar la ocurrencia del daño y, concretamente que este se originó en la mora judicial calificada.

En ese mismo orden de ideas, la jurisprudencia ha precisado que uno de los parámetros que puede utilizarse para acreditar la mora injustificada del trámite procesal<sup>10</sup>, puede ser utilizando estándares o criterios objetivos de comparación para así poder determinar que las actuaciones fueron tardías, empero esta carga le corresponde asumirla a la parte actora conforme a las exigencias del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil<sup>11</sup>.

Lo anterior implica que no bastan las afirmaciones o dichos ubicados en el plano general o abstracto orientados a identificar periodos de tiempo de duración del proceso, pues la morosidad en la cual incurrió un funcionario judicial debe estructurarse a partir de un parámetro de referencia debidamente acreditados en el plenario y a partir del cual le corresponde a la parte actora demostrar la ocurrencia del daño.

No obstante lo anterior y de cara a la responsabilidad estatal provocada por la mora judicial, la Sala no desconoce que el sistema jurídico ha fijado, a nivel interno, la garantía a tener un juicio sin dilaciones injustificadas, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 2968 y 22869 y 2297° de la Carta Política; igualmente, la Ley 270 de 1996 establece los principios que guían la administración de justicia, tales como el acceso a la justicia (art. 2°), celeridad (art. 40)71, eficiencia (art. 70)72, el respeto de los derechos (art. 90)73 y el derecho a la reparación por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia (art. 69°)74 "constituyéndose así, en mandatos que han de ser observados por quienes administran justicia en cada caso particular"<sup>12</sup>.

Empero, a las garantías normativas antes referidas y de cara a la responsabilidad del Estado por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia,

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de septiembre de 2013, exp. 25000-23-26-000-2000-01353-01(27452), CP: Olga Melida Valle De De la Hoz.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 10 de febrero de 2011, rad. 2011- 0033(AC).

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 14 de mayo de 2014, radicado 25000-23-26-000-2002-2125-01(32670). C.P. Olga Melida Valle de la Hoz.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera — Sub Sección C, sentencia del 11 de julio de 2013, rad. 26021, MP Olga Mérida Valle de La Hoz.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-030 de 2005.

la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que la dilación de una decisión administrativa o judicial tiene la capacidad de comprometer la responsabilidad extracontractual del Estado, a título de falla del servicio, siempre que sea injustificada, lo cual debe determinarse por el juzgador en cada caso concreto, con fundamento en distintos factores, tales como la propia realidad de la administración de justicia y las características del asunto que se esté resolviendo, entre otros, tal como se ha afirmado por la jurisprudencia:

"[...] para la determinación de que se entiende por "violación o desconocimiento del plazo razonable" corresponde al juzgador analizar las condiciones de tiempo, modo y lugar, así como los factores internos y externos en los que se presta el servicio, en otros términos, con qué instrumentos o herramientas se contaba para adoptar la decisión y, por lo tanto, si no existen circunstancias que justifiquen el retardo en la definición del asunto administrativo o jurisdiccional.

"De modo que, no toda tardanza es indebida porque pueden existir razones que la justifiquen y que conduzcan al operador jurídico a la conclusión de que no se vulneró el artículo 29 de la Constitución Política, conclusión a la que arribó el juez constitucional al señalar que la mora judicial no desconoce el derecho a un juicio en un plazo razonable si existen factores que justifiquen el sobrepasar los términos fijados en la ley (v.gr. la congestión judicial, la resolución de peticiones formuladas por las partes, la petición de los agentes del Ministerio Público para estudiar el proceso, etc.)<sup>13</sup>.

"En esa línea de pensamiento, para poder predicar la existencia de una dilación injustificada de una decisión administrativa o judicial, a la luz del artículo 29 de la Constitución Política, es preciso que se constate la configuración de los siguientes presupuestos: i) los términos fijados en la ley deben haberse sobrepasado [.. La tardanza en la toma de la decisión no debe tener causa o motivo que la justifique, iii) la mora debe ser producto de una omisión de los funcionarios que tienen a su cargo el impulso o la decisión, y iv) la violación del plazo vencido debe catalogarse como desproporcionada frente al trámite respectivo.

"Frente a este último aspecto, es importante indicar que son dos los factores que determinan la razonabilidad o no del plazo: i) la duración de trámites o procesos similares al que es objeto de juzgamiento, y ii) el estudio riguroso de las circunstancias fácticas para aplicar estrictamente las reglas de la experiencia<sup>14</sup>".

Tal como se anotó en precedencia, también deben valorarse otros criterios que, igualmente, pueden llegar a justificar el retardo en las decisiones judiciales, a saber: la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido impulsado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora.

Lo anterior habida cuenta de que la mora judicial "es un asunto que hay que tratar no desde un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración de justicia con problemas de congestión, derivados de una demanda que supera la limitación de recursos humanos y materiales disponibles para atenderla<sup>15</sup>".

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia 1-612 de 2003.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 29 de febrero de 2016, radicado 52001-23-31-000-2005-00551-01(39524). C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>15</sup> Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto esté a su

empero, no puede perderse de vista que al tratarse de un régimen de responsabilidad que se ubica como una falla en el servicio, le corresponde a la parte demandante acreditar las referidas circunstancias, pues no es una carga procesal que deba asumirla ni al juez, como tampoco a la parte demandada.<sup>16</sup>  
(Sic para lo transcrito) (Subrayas fuera del texto)

#### 8.7.- CASO CONCRETO.-

En el presente asunto la parte demandante sostiene, que las entidades demandadas, Nación – Rama Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, son administrativamente responsables a título de falla en el servicio, por la prolongación de la privación de la libertad del señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, pese a que ya éste había cumplido la pena que le había sido impuesta.

Así las cosas, lo primero que advierte esta Corporación, es que tal como se mencionó en la jurisprudencia del Consejo de Estado que se transcribió en párrafos anteriores, en estos asuntos, la responsabilidad no puede ser objetiva pues no surge per se, por el contrario, es subjetiva correspondiéndole a la parte actora acreditar la falla o falencia que predica de la autoridad judicial, así como el daño y el nexo causal existente entre estos dos, debiendo el juez contencioso valorar las actuaciones judiciales adelantadas, para efectos de determinar si efectivamente existió o no la falla en el servicio por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

De igual forma es menester aclarar, que se considera adecuada la aplicabilidad por parte del a quo del título de imputación consistente en un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, como quiera que al revisar minuciosamente la relación fáctica de la demanda, así como el recurso de apelación incoado, es evidente que el daño que se pretende alegar como antijurídico, es presuntamente la responsabilidad de las entidades demandadas en la prolongación de manera supuestamente injustificada, de la privación de la libertad del señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, pese a que ya había cumplido la pena que le había sido impuesta, hecho que se itera, encuadra perfectamente en el título de imputación escogido por el a quo, de conformidad con la jurisprudencia traída con antelación.

Así las cosas, para acreditar si en el presente asunto existió o no un defectuoso funcionamiento en la administración de justicia por parte de las entidades demandadas, es menester analizar el material probatorio recaudado en el plenario, así:

Al expediente se allegaron, copia de los registros civiles de nacimiento de los señores RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, STHARY VALENTINA BUELVAS CANTILLO, AMAURY BUELVAS PATERNINA, YANERIS OROZCO MISATH, SHERLYN SOFÍA CHINCHIA BUELVAS, LEBIS MARÍA MISATH MARTÍNEZ, ULDYS MARÍA OROZCO MISATH, ALFONSO JOSÉ OROZCO MISATH, TITO MANUEL OROZCO VEGA, YANIN YULIETH FERNÁNDEZ OROZCO, YAIR ALFONSO FERNÁNDEZ OROZCO, VIRGINIA DEL CARMEN BUELVAS OROZCO y FAIDYS MILENA OROZCO MISATH. (Folios 13 a 24 y 188 y 189)

---

alcance". Sentencia de 15 de febrero de 1996, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, expediente 9940.

<sup>16</sup> Sección Tercera, Consejo de Estado, providencia de fecha 28 de septiembre de 2017, radicado: 2500232600020080075501(42528), M.P. Martha Nubia Velásquez Rico.

Se evidencia también, las declaraciones extraproceso rendidas ante notario, por las señoras YANNERIS OROZCO MISATH, VIRGINIA DEL CARMEN BUELVAS OROZCO, SILVIA ELENA CAMPO TONCEL, DIANA POLO VEGA y YANNERIS OROZCO MISATT, quienes dieron fe de la unión libre entre el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO y SILVIA ELENA CAMPO TONCEL. (Folio 18, 190 y 191)

De igual forma se demostró, que el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO permaneció privado de su libertad intramural, a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec desde el 25 de noviembre de 2011 hasta el 18 de diciembre de 2013, condenado por los punibles de hurto calificado agravado, a disposición del Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, tal como lo certifica el director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar a folio 43 del expediente.

Se acreditó, que el actor se le concedió libertad por pena cumplida, según boleta de libertad No. 059 expedida por el Juzgado Primero de Ejecución de Penal de Valledupar el día 18 de diciembre de 2013, de conformidad con la constancia emitida por el Director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar a folio 44.

Así mismo se aportó, el certificado de cómputos por trabajo, estudio y enseñanza del señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO entre el 3 de mayo de 2012 hasta el 8 de enero de 2013. (Folios 45 y 46)

Se allegó, la orden de libertad No. 059 generada por el INPEC el día 18 de diciembre de 2013. (Folio 47)

De igual forma se aportó, parte del proceso penal que se le adelantó al señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO por el delito de hurto calificado agravado, de donde se extraen las siguientes piezas probatorias:

- Mediante sentencia de fecha 14 de agosto de 2012, el Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar con Funciones de Conocimiento, condenó al señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, como autor del delito de hurto calificado agravado tentado, como consecuencia de ello, se le impuso la pena principal de 24 meses de prisión. (Folios 67 a 71)

- Se evidencia, varias solicitudes de libertad condicional y acumulación jurídica de penas presentadas por el condenado o su defensor, las cuales eran negadas, finalmente, el día 16 de diciembre de 2013, el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar de manera oficiosa reconoció que el interno RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, a la fecha había superado en 22 días la pena de prisión de 24 meses que le había sido impuesta, motivo por el cual se le concedió la libertad por pena cumplida, expidiéndose la boleta de libertad en la misma fecha. (Folios 105 a 106 y 111)

Finalmente, el día 5 de febrero de 2015, el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO solicita al Juzgado de Ejecución de penas y Medidas de Seguridad la rehabilitación de sus derechos civiles y políticos (folio 116), a lo cual el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar accedió mediante providencia de fecha 13 de febrero de 2015. (Folios 119 a 120)

Así mismo, se allegaron los Oficios Nos. 3859 del 17 de mayo de 2017 y 5066 del 18 de mayo de 2017, emitidos por el Profesional Universitario Grado 11 del Centro de Servicios de los Juzgados Penales de Valledupar, por medio de los cuales se informó sobre las investigaciones penales que pesan sobre el señor RICARDO

JAVIER BUELVAS OROZCO con posterioridad al 18 de diciembre de 2013.  
(Folios 222 y 223).

Así pues, la relación probatoria anterior nos lleva a determinar en primer lugar, que en el presente asunto no es pertinente señalar como título de imputación para endilgar responsabilidad al Estado, una privación injusta de la libertad, pues de conformidad con la jurisprudencia transcrita al inicio de estas consideraciones, para que ello pueda predicarse es necesario que el implicado que ha sido privado de la libertad finalmente sea absuelto, o se precluya la investigación a su favor, cuando en el proceso a que haya dado lugar a su detención o restricción de la libertad se determine que *i) el hecho no existió, ii) el sindicado no lo cometió y/o iii) la conducta es atípica, circunstancias que no se dieron en el sub examine, como quiera que la víctima directa sí fue condenada penalmente por el delito que se le acusó sin que se esté poniendo en duda su culpabilidad en los hechos.*

En segundo lugar, para que el Estado pueda ser responsable a título de falla en el servicio como consecuencia de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el daño debe ser causado por un comportamiento irregular de la administración, puede ser por una acción u omisión, o por una conducta que, aunque regular, sea lesiva del principio constitucional de la igualdad frente a las cargas públicas, derivación del principio general de la igualdad ante la ley, circunstancias que pasan a verificarse.

En efecto, de conformidad con la jurisprudencia traída a colación en líneas anteriores, la parte actora tenía la carga de demostrar la responsabilidad de las entidades demandadas por las fallas en la administración de justicia derivada en la demora al parecer, injustificada, para otorgarle la libertad al señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, cuando éste ya había cumplido físicamente la condena que le fue impuesta por el delito de hurto calificado agravado.

El a quo, al analizar las pruebas obrantes en el proceso, decidió acceder a las pretensiones invocadas, pero imputándole responsabilidad únicamente a la Rama Judicial, por cuanto consideró que existió una conducta negligente por parte de la administración, la cual supuestamente fue reconocida en la providencia de fecha 16 de diciembre de 2013, por medio de la cual se le concedió la libertad al condenado, asunto en el que señaló no tuvo participación el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Por su parte, la Rama Judicial en el recurso de apelación que nos ocupa, sostiene en sus argumentos, que no existió ningún daño imputable a esa entidad, por cuanto la congestión judicial es un hecho notorio en la jurisdicción por lo que a pesar de querer emitir decisiones dentro del término legalmente establecido, se ven obligados y justificados a tomar más tiempo para administrar justicia debido a la alta congestión en los despachos judiciales, además, sostiene que el condenado debió estar atento en solicitar su libertad por pena cumplida, así como presentó el resto de las solicitudes que aparecen en el proceso penal.

Además de ello indica el apelante, que dentro de las funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec, está la de informar al juzgado de ejecución de penas la aproximación del cumplimiento físico de la condena y que en el presente asunto el director incumplió tal obligación, por lo que sostiene que la falla en el servicio recae en esa entidad.

Así las cosas, al revisar la jurisprudencia y las pruebas obrantes en el plenario, para esta Corporación, contrario a lo señalado por la juez de primera instancia, en el plenario no se avizora una conducta reprochable de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como quiera que en principio, en el

expediente brilla por su ausencia material probatorio que permita determinar que hubo una actitud negligente en la actuación surtida dentro del proceso penal seguido al actor, pues el hecho de que el Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, establezca en la providencia de fecha 16 de diciembre de 2013, que reconocía que el señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO para esa fecha había superado la pena de prisión, no significa que esté admitiendo error alguno o su culpabilidad en la extensión de los términos, argumento que tomó la juez para condenarlo, sino por el contrario, lo que ello significa es que el juez penal al revisar la condena, comprobó que el condenado tenía un exceso de 22 días por fuera del tiempo por el cual fue condenado razón por la cual decidió de oficio otorgarle su libertad, sin que de ello se desprenda algún juicio de reproche sobre su actuación.

Además, observa esta Sala de Decisión que durante el proceso penal, a pesar de que el condenado o su defensor presentaban insistentemente solicitudes de libertad condicional o de acumulación de condenas, las cuales eran resueltas en forma negativa según el material obrante en el proceso, no se formuló alguna petición de libertad por cumplimiento físico de la pena, siendo éste el más interesado en que se le garantizara su derecho a la libertad.

No obstante lo anterior, se evidencia que el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar adoptó la decisión de libertad por el cumplimiento de la condena física de manera oficiosa, es decir, fue la autoridad judicial la que de manera autónoma, tomó la decisión de dejarlo en libertad al revisar el cumplimiento de la condena, actuación que lejos de ser reprochable demuestra su vigilancia en el cumplimiento de la pena impuesta, a pesar de que de conformidad con lo señalado en la Ley 65 de 1994, modificada por la Ley 1709 de 2014, era obligación del director del establecimiento penitenciario en el cual se encontraba recluso el actor, informar a la autoridad judicial sobre la proximidad en el cumplimiento de la condena y ello no se hizo.<sup>17</sup>

Además de lo anterior, atendiendo al precedente vertical del Consejo de Estado, arriba transcrito, para poder endilgar responsabilidad al Estado por fallas en la administración de justicia como consecuencia del retardo en adoptar decisiones, la parte actora debía acreditar que ese retardo fue injustificado, y en el sub examine, si bien la parte actora señala que existió una prolongación de la privación de la libertad del señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO imputando la responsabilidad a la Rama judicial y al Inpec, la entidad apelante insiste que una

<sup>17</sup> Artículo 50. Modifíquese el artículo 70 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

*Artículo 70. Libertad. La libertad del interno solo procede por orden de autoridad judicial competente. No obstante, si transcurren los términos previstos en el Código de Procedimiento Penal y no se ha legalizado la privación de la libertad, y si el interno no estuviere requerido por otra autoridad judicial, el Director del establecimiento de reclusión tiene la obligación de ordenar la excarcelación inmediata bajo la responsabilidad del funcionario que debió impartirla.*

*La Dirección de cada establecimiento penitenciario deberá informar en un término no inferior a treinta (30) días de anterioridad a la autoridad judicial competente sobre la proximidad del cumplimiento de la condena, con el fin de que manifiesten por escrito si existe la necesidad de suspender el acceso a la libertad de la persona privada de la libertad y los fundamentos jurídicos para ello.*

*El incumplimiento del precepto contenido en el presente artículo acarreará sanciones de índole penal y disciplinaria para el funcionario responsable de la omisión.*

*Cuando el Director del establecimiento verifique que se ha cumplido físicamente la sentencia ejecutoriada solicitará la excarcelación previa comprobación de no estar requerido por otra autoridad judicial. Cuando se presente el evento de que trata este inciso, el director del establecimiento pondrá los hechos en conocimiento del juez de ejecución de penas con una antelación no menor de treinta días con el objeto de que exprese su conformidad.* (Sic) (Subrayas fuera del texto)

causa de ello es la congestión judicial que reina en los despachos judiciales, teniendo el deber la parte demandante de demostrar que fueron razones diferentes y no justificables las que llevaron al daño que hoy reclaman y no lo hizo.

En esas condiciones, si bien en el asunto de marras está acreditado la prolongación de la privación de la libertad por espacio de 22 días al señor RICARDO JAVIER BUELVAS OROZCO, también lo es que los demandantes no asumieron la carga probatoria que les correspondía para comprobar la falla en el servicio, como quiera que de conformidad con el precedente traído a colación, el sólo transcurso del tiempo no es determinante para estructurar una falla en el servicio por mora judicial sino que debe determinarse que existió una dilación injustificada y que esa dilación fue la causa directa y suficiente para la producción del daño, circunstancias que en el sub examine no se comprobaron.

Máxime que ni el condenado ni el Inpec elevaron solicitud tendiente a solicitar la excarcelación por el cumplimiento físico de la sentencia condenatoria, por el contrario la decisión cuestionada fue tomada de manera oficiosa por parte del juez, esto es, cumpliendo los deberes del cargo.

Con respecto a ello, no debe olvidarse, que es un principio de derecho probatorio, que para lograr que el juez dirima una controversia de manera favorable a las pretensiones, es menester demostrar en forma plena y completa los actos o hechos jurídicos de donde procede el derecho o nace la obligación, máxime si ninguna de las partes goza en el proceso Colombiano de un privilegio especial que permita tener por ciertos los hechos simplemente enunciados en su escrito, sino que cada una de ellas deberá acreditar sus propias aseveraciones. Todo esto en virtud de que el artículo 167 del Código General del Proceso, que consagra el principio de la carga de la prueba, terminantemente nos dice que: *"Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen..."* (Sic)

Concluyese de todo lo dicho, que en el presente asunto no procedía la declaratoria de responsabilidad en contra de la Rama Judicial, motivo por el cual se debe revocar la sentencia apelada.

#### 8.8.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO, ARTÍCULO 188 DEL CPACA.-

Como no se observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida en el proceso de la referencia, no procede la condena en costas.

#### DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia apelada, esto es, la proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, el día 29 de enero de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

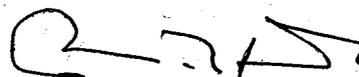
TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el proceso al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de Decisión No. 095, efectuada en la fecha.



JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
MAGISTRADO



CARLOS GUECHÁ MEDINA  
MAGISTRADO



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA  
PRESIDENTE