



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA
Sala de Decisión Escritural - 005**

Popayán, veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

Expediente: **19001 33 31 010 2011 00578 01**

Demandante: **MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS**

Demandado: **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –
INPEC**

Acción: **REPARACIÓN DIRECTA**

SENTENCIA No. 006

I. OBJETO A DECIDIR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia No. 111 del 30 de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹

MARIA ALEJANDRA COLLAZOS CHAVES, CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTINEZ, LIDA EUGENIA CHAVES MARTINEZ, DIEGO FELIPE CHAVEZ MARTINEZ y JOSE RENÉ CHAVES MARTINEZ, actuando a través de apoderada judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, pretende se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, por los perjuicios causados con ocasión de la queja y denuncia penal presentada en contra de la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez el día 23 de abril de 2007.

Como consecuencia de la declaración anterior, solicitan se les reconozca indemnización en cuantía de 1000 S.M.L.M.V., por cada uno de los siguientes conceptos a saber, perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, perjuicios morales, daños a la vida de relación y goce de la vida, asimismo solicita se generen intereses moratorios y la condena en costas y gastos procesales.

2.2. Los hechos

Los argumentos fácticos de la demanda se sintetizan así:

CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTINEZ empezó el ejercicio de su profesión de abogada desde el año 1996 en diferentes áreas del derecho, así, en el año 2006 presenta demandas en contra del INPEC en procura de indemnización por la afectación de los derechos de los reclusos.

¹ Folios 187 a 200 Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

Aduce que debido a su labor profesional, la actora y otros abogados litigantes son atacados por el INPEC, así, para el 23 de abril de 2007 el Coronel Jorge Luis Mejía Rosas, como Director de la Regional Occidente del INPEC, presenta queja en contra de la abogada Chaves Martínez ante el Consejo Superior de la Judicatura alegando presuntas irregularidades en el ejercicio profesional de abogada, del mismo modo, presenta denuncia penal contra la antes mencionada ante la Fiscalía Seccional de Popayán, por los delitos de falsedad ideológica en documento público, obtención de documentos públicos falsos, falsedad en documento privado, fraude procesal y concierto para delinquir.

Expone que la entidad fundó su denuncia contra la ahora demandante, debido a irregularidades detectadas respecto en el otorgamiento de poderes por parte de los internos del EPAMSCAS Popayán, según informe de inteligencia presentada a la Dirección General del INPEC – memorando 200-DROCC-CIAP-1722 del 30 de marzo de 2007, en el cual se menciona que la abogada Chaves Martínez ha iniciado acciones de reparación directa contra la entidad utilizando poderes obtenidos fraudulentamente acorde irregularidades en la firma de los mandantes o presentación personal de los mismos.

Sostiene que un año después de la denuncia penal y la queja presentadas, mediante oficio 200-DROCC-2952 del 21 de mayo de 2008, suscrito por el Coronel Jorge Luis Mejía Rosas – Director Regional Occidente del INPEC, aclaró que revisados los poderes materia del informe se constató que la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez no aparece como apoderada de los accionantes, además que no se evidencia irregularidad en las quejas respectivas, del mismo modo, en dicho oficio se ratificó que la denuncia tenía como fundamento el informe presentado por el Grupo de Inteligencia de la Regional de Occidente del INPEC, contenido frente al cual los demandantes se oponen respecto su veracidad.

Asevera que el 5 de junio de 2009 se terminó el procedimiento ante el Consejo Superior de la Judicatura, en la etapa de audiencia de pruebas y calificación provisional, luego que el Magistrado de conocimiento desestimara los señalamientos en contra de la abogada, del mismo modo, el 3 de agosto de 2009 la Fiscalía Séptima Delegada decidió inhibirse de continuar con la investigación previa por los delitos endilgados contra la abogada Chaves Martínez.

Finalmente, afirma que la conducta del INPEC generó afectaciones en el nombre, reputación y acreditación de la demandante como profesional del derecho, causando perjuicios que a su juicio deben ser indemnizados por la entidad demandada.

2.3. La contestación a la demanda

El **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC**² declaró su oposición a las pretensiones, expresando que las denuncias realizadas se originaron en una situación irregular, pues los poderes presentados tenían nota de presentación personal del Tribunal Administrativo del Cauca pese a que los poderdantes se encontraban recluidos en un establecimiento penitenciario, no siendo posible que acudieran a dicha dependencia a realizar la diligencia respectiva.

Alegó que el Director de la Regional Occidente del INPEC actuó en cumplimiento de sus deberes legales e institucionales, instaurando las correspondientes quejas y denuncia penal en contra de un grupo de profesionales del derecho de la

² Folios 216 a 256 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

ciudad de Popayán, dentro de las cuales se encontraba la abogada demandante, como presuntos infractores de las previsiones legales, situación que no se traduce per se en una responsabilidad administrativa ni en una indemnización.

En igual orden de ideas, sostiene que la vinculación de la abogada Chaves Martínez, se debía a la presunta relación laboral con un presunto guardia del EPCAMS de Santander de Quilichao – Cauca, donde le solicitaba información relevante y necesaria para iniciar el proceso de responsabilidad en contra de la entidad, situación que deriva en irregularidades que necesitan investigación.

Concluye entonces que, si bien se ordenó el cierre de la investigación penal y el proceso disciplinario, dicha situación no ocasionó el daño aludido por la parte actora, por ende, no resulta atribuible ningún tipo de responsabilidad contra la entidad.

Como excepciones formuló: exoneración de responsabilidad de la entidad demandada por presunta responsabilidad de la accionante en los hechos que se originan en proceso, falta de legitimación en la causa por activa, inexistencia del hecho demandado, y la innominada.

2.4. La sentencia apelada³

El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, mediante Sentencia No. 111 del 30 de septiembre de 2016 resolvió denegar las pretensiones de la demanda, como fundamento de la decisión, la A quo razonó de la siguiente manera:

"(...) el Estado en cabeza de las diferentes entidades e instituciones de cualquier orden, no solo tiene la obligación de investigar y sancionar los hechos que consideren atentados contra el normal funcionamiento de las mismas, sino que los ciudadanos tienen por regla general como carga, soportar dichas investigaciones..."

Ha resultado pacífica la jurisprudencia en cuanto a que denunciar hechos que se consideren ilícitos per se no ocasiona responsabilidad administrativa, peor aún cuando no se genera como consecuencia de ello detención o privación de la libertad, medida que merme o reduzca el patrimonio del investigado.

(...)

Ante tal información, para el INPEC no se tornaba potestativo, sino en una obligación legal y constitucional, presentar las denuncias y quejas a lugar a fin de que los hechos de los que tenía conocimiento fueran debidamente investigados, como en efecto lo hizo. Así las cosas, el Despacho no encuentra temeridad en las acciones adelantadas por el INPEC, en contra de la demandante, sino que por el contrario son acciones típicas del cumplimiento de su deber.

En ese orden de ideas, la denuncia y queja o pueden ser alegadas de temerarias, ya que existía certeza de que se estaba efectuando una práctica por fuera de los parámetros establecidos por la entidad (irregularidades en los poderes y relaciones de ellos apoderados judiciales con los funcionarios del INPEC), razón por la cual mal hubiera hecho el Director Regional del INPEC al no denunciar estos hechos que merecen esclarecimiento no solo para las entidades públicas, sino para la comunidad en general."

³ Folios 376 a 384 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

2.5. El recurso de apelación⁴

La parte demandante, inconforme con la decisión de instancia, formuló recurso de apelación en el cual, luego de iterar las pretensiones y los hechos de la demanda, así como la decisión de la *A quo*, procedió a efectuar el análisis de las pruebas y de lo que, en su consideración, se encontraba demostrado en el proceso.

Adujo que no es cierto como se expresa en primera instancia, que existían pruebas suficientes para que el INPEC diera lugar a la queja y denuncia en contra de la demandante, toda vez que en el material probatorio recaudado por el Consejo Superior de la Judicatura no existían ningún elemento que diera siquiera un indicio sobre el respaldo a las acusaciones presentadas, en ese orden de ideas, califica la actuación de la entidad como temeraria, en vista que no existe certeza de las irregularidades atribuidas a la abogada demandante.

Aclaró que no se demostró en ningún momento la existencia de los supuestos poderes otorgados a la abogada Chaves Martínez con nota de presentación del Tribunal Administrativo del Cauca, por ende, queda sin fundamento las quejas de la entidad accionada.

Conforme lo enunciado, solicitó revocar el fallo conculcado para en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda.

2.6. Las alegaciones finales

La apoderada de la parte actora⁵, reitera los argumentos expuestos en el recurso incoado, manifestando que la denuncia interpuesta en contra de la demandante se tiene como temeraria e injustificada a partir de la ausencia de elementos probatorios que diesen cuenta de las irregularidades atribuidas a la abogada Chaves Martínez, por ende, considera que existe responsabilidad de la entidad demandada y justificación en las pretensiones en su contra.

2.7. El concepto del Ministerio Público

La representante del Ministerio Público se abstuvo de rendir concepto.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La competencia

Por la naturaleza del proceso, el lugar donde ocurrieron los hechos y la cuantía, el Tribunal es competente para decidir el asunto en **SEGUNDA INSTANCIA**, de conformidad con lo establecido por el artículo 133-1 del Código Contencioso Administrativo –D.L. 01 de 1984–.

3.2. El ejercicio oportuno de la acción

Teniendo en cuenta que las decisiones inhibitorias tanto de la investigación penal como del procedimiento disciplinario quedaron ejecutoriadas los días 18 de

⁴ Folios 385 a 388 del Cuaderno Principal No. 2

⁵ Folios 400 a 406 del Cuaderno Principal No. 2

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

agosto de 2009⁶ y 18 de septiembre de 2009⁷, respectivamente, los dos años de que trata el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, concordado con el Decreto 1716 de 2009, se extienden hasta el 19 de agosto 19 de septiembre de 2011, según cada uno.

Ahora bien, la demanda se presentó el día 25 de octubre de 2011⁸, esto es dentro del término respectivo, teniendo en cuenta la suspensión de la caducidad acaecida desde la solicitud de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría el 12 de agosto de 2011, cuya constancia de fracaso de la diligencia se expidió el 24 de octubre de 2011⁹, así, concluye la Sala que la demanda fue impetrada antes de la configuración del fenómeno de la caducidad.

3.3. El asunto materia de debate

La Sala procede a desatar el recurso de alzada interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por la A quo, para determinar si, de acuerdo a los argumentos planteados en la apelación, debe revocarse la providencia de primera instancia para en su lugar condenar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, por la denuncia y queja presentada en contra de la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez, según los hechos descritos en el libelo demandatorio.

En este punto es de reiterar que conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la competencia del *Ad quem* se encuentra estrictamente limitada a los argumentos que exponen las partes en el respectivo recurso de apelación. De suyo que el juez de segunda instancia no puede abarcar en la sentencia un estudio completo o total del proceso, sino circunscribir su análisis a desatar los planteamientos señalados en la alzada.¹⁰

3.4. Lo probado en el proceso

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, para la Sala se encuentran probados los siguientes hechos:

- Obra la copia del expediente del proceso disciplinario en contra de la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez tramitado por el Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca¹¹, con ocasión de la queja disciplinaria presentada el día 23 de abril de 2007 por el Director Regional Occidente del INPEC en contra de aquella y otros 7 profesionales del derecho, por la presunta comisión de irregularidades en el ejercicio profesional.

En Audiencia de Pruebas y Calificación Provisional del 5 de junio de 2009 el Magistrado Ponente decidió dar por terminada la investigación por inexistencia de conducta a cargo de la abogada Chaves Martínez que

⁶ Folio 182 del Cuaderno Principal No. 1

⁷ Folio 553 del Cuaderno de Pruebas No. 3

⁸ Folio 201 vuelto del Cuaderno Principal No. 1

⁹ Folio 186 del Cuaderno Principal No. 1

¹⁰ Criterio adoptado por la Sala Plena de la Sección Tercera en providencia de 9 de febrero de 2012, expediente 21.060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Así mismo reiterado, entre otras, por la Sección Tercera- Subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, sentencias de 11 de julio de 2013, Radicación número: 19001-23-31-000-2001-00757-01(31252) y Radicación número: 05001-23-31-000-1995-01939-01 (30.424), entre otras. En esta última se refirió que "...Previo a decidir, debe precisarse que conforme lo ha señalado la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁰, la competencia del juez de segunda instancia está limitada a los motivos de inconformidad que expresen los recurrentes en sus escritos de apelación, de allí que, en el asunto sub examine esta Subsección se restringirá a los argumentos señalados por las partes, en sus recursos...".

¹¹ Folios 51 - 871 del Cuaderno de Pruebas No. 5

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

permitiera verificar la violación a los deberes previstos por la Ley 1123 de 2007, decisión que fue objeto de apelación, pero en providencia del 1 de septiembre de 2009 la sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura se abstuvo de conocer el recurso incoado, quedado entonces en firme la decisión de primera instancia, se destaca que en esta última providencia, se realiza un recuento del origen de la investigación disciplinaria, y se describe lo siguiente:

“La presente investigación tuvo origen en la información allegada el 23 de abril de 2007 por el Coronel JORGE LUIS MEJÍA ROSAS, Director Regional Occidente del INPEC, en contra de la abogada CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ y otros, ante la posible incursión en irregularidades en el ejercicio de la profesión de abogada, por los hechos descritos en denuncia penal radicada ante la Fiscalía Seccional de Popayán.

La referida información tuvo fundamento en el memorando 200-DROCC-CIAP-1722 dirigido al Director General del INPEC por parte del Director Regional Occidente del mismo organismo, a través del cual se dieron a conocer presuntas irregularidades en las que estarían involucrados un grupo de abogados, entre ellos la doctora CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ, quienes habrían iniciado acciones de reparación directa por fallas en el servicio contra el INPEC, ante los Tribunales Contencioso Administrativo del Cauca y Valle del Cauca; Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán y Cali; utilizando como soporte poderes obtenidos fraudulentamente, al presentar irregularidades en la firma de los mandantes y/o presentación personal de los mismos.

Según el memorando informativo los aludidos poderes aparecen firmados por personas privadas de la libertad, plasmando en ellos un sello que indica la presentación personal de estos ante el Tribunal del Cauca, sin que exista reporte en el INPEC de la salida de los internos para adelantar tal diligencia, agregando que los privados de la libertad no portaban documento de identificación...

Asimismo cuestionó un fuerte vínculo de amistad entre la investigada y el Dragoneante CARLOS ANDRÉS ORDONEZ ORDÓÑEZ, asesor jurídico del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Santander de Quilichao, quienes estarían trabajando en conjunto con este tipo de demandas...”

- Para el día 23 de abril de 2007, el Director Regional Occidente del INPEC presenta denuncia penal¹² ante la Fiscalía Seccional de Popayán, en contra de la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez y otros 7 profesionales del derecho, por la presunta comisión de los delitos de falsedad en documento privado, falsedad en documento público, fraude procesal, falsedad ideológica en documento público y concierto para delinquir, así, se tiene que la investigación Previa No. 151271 finalizó con Resolución Inhibitoria fechada 3 de agosto de 2009.¹³

3.5. El régimen de responsabilidad aplicable

De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, se tiene que la responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento la

¹² Folios 23 - 44 del Cuaderno Principal No. 1

¹³ Folios 171 - 185 del Cuaderno Principal No. 1

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por la acción, como por la omisión. Dicha imputación exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico, y; b) la imputación jurídica, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico que opera conforme a los distintos títulos de imputación consolidados en el precedente de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Como se indicó, en el presente asunto se debate la responsabilidad del INPEC, con ocasión de los perjuicios causados a los demandantes por la queja y denuncia presentada en contra de la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez para el día 23 de abril de 2007, ahora bien, de la demanda y el recurso de apelación incoado se tiene que la *causa petendi* está encaminada a la obtención de la reparación por presentación de la denuncia y queja por parte del Director de la Regional Occidente del INPEC que dio lugar a la iniciación de la investigación disciplinaria y penal en contra de la abogada demandante, en vista de ello, la Sala comprende que para resolver el presente asunto es necesario efectuar el análisis de la atribución de la responsabilidad de la accionada bajo el título de falla en el servicio, atribuida por el hecho de haberse presentado denuncia y queja en contra de la abogada Chaves Martínez.

3.5.1. Atribución de la responsabilidad bajo el régimen de la falla en el servicio por la presentación de la denuncia y queja

Al respecto, se encuentra que en casos similares la Sección Tercera del Consejo de Estado ha convenido el estudio de la responsabilidad derivada de denuncias penales promovidas por agentes del Estado bajo esa orientación, afirmando que sólo hay lugar a declarar responsabilidad a título de falla en el servicio, siempre que se demuestre que la denuncia penal carece de motivación y sustento, lo que permite calificarla de temeraria.

En sentencia de 10 de marzo de 2005, CP. Ruth Stella Correa Palacio, expediente 14258, al resolver sobre la responsabilidad alegada contra la Empresa Departamental de Antioquia por los perjuicios que, según el demandante, se le habían ocasionado por una denuncia penal que terminó en un proceso penal en que finalmente fue absuelto, el alto Tribunal, siguiendo el precedente, indicó que en las circunstancias del caso, la presentación de la denuncia obedecía al cumplimiento de una obligación legal; así señaló:

“4. La denuncia a la que se refiere la demanda tuvo como fundamento el resultado de la visita administrativa que el señor Vélez realizó a la central telefónica del municipio de Dabeiba, Antioquia...” (...) En este orden de ideas, se acreditó que existía una diferencia de \$108.196, entre los libros de contabilidad que se llevaban en la central telefónica de Dabeiba y los extractos bancarios, que las personas encargadas de dicha oficina justificaron como un simple error numérico, de acuerdo con la visita fiscal realizada por la Contraloría Departamental de Antioquia a esa central, a instancia del Juzgado Ochenta y Ocho de Instrucción Criminal.

5. En consecuencia, considera la Sala que no está acreditada la falla del servicio de la empresa demandada al formular la denuncia penal por la existencia de un posible faltante de dinero en la central telefónica de Dabeiba, toda vez que dicha denuncia se fundamentó en las inconsistencias encontradas entre las cuentas que se llevaban en los libros de contabilidad y los extractos bancarios, inconsistencias que no se justificaron contablemente, tal como se reconoció en el informe que presentó la Contraloría.

Al haber encontrado ese faltante, era obligación del señor Jaime Alberto Vélez, visitador administrativo del EDA, formular la denuncia penal, no solo porque esa era

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

una de sus funciones, según consta en la copia auténtica de la parte correspondiente del manual, aportada por la entidad demandada (fl. 147-148 C-2), sino por mandato del artículo 19 del Código de Procedimiento Penal vigente al momento de ocurrir el hecho -decreto 050 de 1987- que establecía el deber de todo funcionario de denunciar penalmente los presuntos ilícitos de que tuviera conocimiento.

(...)

En casos similares, la Sección ha considerado que el simple hecho de formular denuncia penal no es constitutivo de falla del servicio, salvo que dicha denuncia fuera temeraria¹⁴, es decir, “sin fundamento, razón o motivo” pero en este evento, se reitera, existían fundamentos objetivos suficientes para formularla...”.

La posición jurisprudencial *ut supra* ha sido refrendada¹⁵ por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como se evidencia en el pronunciamiento del 9 de abril de 2018¹⁶, en la cual se resolvió un asunto semejante al que nos ocupa, y consideró:

“(...) la denuncia formulada el veintinueve (29) de mayo de dos mil dos (2002) por la Coordinadora Grupo de Verificación de Pensiones, ante la Fiscalía General de la Nación, por presunto fraude al Instituto de Seguros Sociales y/o presunta falsedad, contra los señores Guillermo Antonio Hernández Tamayo y Albeiro Fernández Ochoa, se hizo en cumplimiento del mandato legal que le impone a los servidores públicos, denunciar la comisión de conductas punibles, circunstancia que aparece

¹⁴ En sentencia del 4 de octubre de 1991, Exp: 6528 se dijo: “Le asiste la razón al a-quo cuando afirma que, dejada de lado la circunstancia de que no se probó la calidad de empleado que tenía el señor Crawford, no se evidencia la responsabilidad de la entidad pública demandada, porque el funcionario que puso la denuncia penal contra el citado señor por falsedad en documentos, no hizo más que cumplir el mandato legal, el artículo 19 del C. de P.P. que así lo imponía; y porque tenía fundamento plausible para hacerlo y que si no lo hubiera hecho habría incurrido él mismo en delito sancionable penalmente. Sobre las denuncias penales y la responsabilidad que pueda imputársele al Estado por el hecho de las mismas, por temeridad, ligereza o mala fe, ha tenido la corporación oportunidad de referirse en más de una ocasión. Así en la sentencia de septiembre 2 de 1983, esta misma sala fuera de hacer suyos los planteamientos de la fiscalía, reiteró pensamiento igual. Allí sostuvo: A juicio de este despacho, el simple hecho del denuncia penal no puede ser calificado de falla del servicio, ni pretenderse en consecuencia que tal hecho genere indemnizaciones. La denuncia penal que formuló el Secretario de las Empresas fue realizada en cumplimiento de un deber que la ley penal le impone a todo funcionario o empleado público (art. 12 C.P.P.). Si lo anterior constituye una obligación por simple lógica no puede ser al mismo tiempo una falla; las nociones se excluyen entre sí. Cumplir con lo que la ley ordena no puede ser contrario a la ley. Tanto el actor como la sentencia apelada echan de menos una investigación administrativa previa al denuncia penal, pero resulta que en tratándose de ilícitos como los denunciados no existe norma alguna que obligue o que establezca una investigación administrativa antes de elevar el denuncia penal. Una vez que se tuvo conocimiento del supuesto ilícito había que ponerlo en conocimiento del juez competente para que lo investigara, so pena de incurrir en el delito de encubrimiento (art. 199 C.P.). La ley penal es muy enfática en señalar el momento en que debe hacerse el denuncia. Así pues no podemos enmendar la ley exigiendo investigaciones administrativas previas que no existen en nuestro sistema. De aceptar la tesis expuesta en la demanda se caería en el extremo vicioso y peligroso de constituir en fuente de indemnizaciones administrativas, lo que la ley penal ha establecido como un deber o una obligación de todo funcionario público. Que no se piense tampoco, que la actividad del funcionario puede ser ejercida sin control, o en forma temeraria, como se dice en la demanda, pues en estos casos habría una responsabilidad personal del agente que así se comporte, pudiéndose llegar a configurarse con su proceder el delito de falsas imputaciones de que trata el artículo 187 del C.P. Una sana y juiciosa interpretación de las normas existentes nos lleva a concluir, que el hecho del denuncia penal, sea contra un sujeto en especial o como en el presente caso contra persona indeterminada, no puede ser calificada de falla del servicio ni puede generar el pago de indemnizaciones”

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación Número: 41001-23-31-000-2012-00075-01 (61447): “(...) Dicho de otra manera, en criterio de la Sala, el daño causado a los demandantes le resulta imputable a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, sin que la DIAN esté llamada a responder, porque la interposición de la denuncia, no constituye su causa eficiente y únicamente fue un antecedente que pudo resultar intrascendente si las autoridades judiciales hubiesen adelantado una labor seria y diligente para el esclarecimiento de los hechos.

Por las razones expuestas, la Sala concluye que el daño irrogado a los demandantes no resulta imputable a la DIAN, razón por la cual la sentencia de primera instancia será modificada, en el sentido de excluir a esa entidad del deber de indemnizar, de ahí que las condenas impuestas serán asumidas en partes iguales por la Rama Judicial y por la Fiscalía General de la Nación, pues se estima que participaron en la misma medida en las irregularidades que derivaron en los daños reconocidos por el Tribunal a quo, sin que apelaran la sentencia, a efectos de desvirtuar su responsabilidad o disminuir el monto de la indemnización.”

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación Número: 05001-23-31-000-2005-05200-01 (39925)

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

plausible en la denuncia, cuando indica:

*“Obrando de conformidad con el artículo 27 del Código de Procedimiento Penal, el cual prescribe que es **OBLIGACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO que por cualquier medio conozca de la comisión de un hecho punible que deba investigarse de oficio, poner de inmediato el hecho en conocimiento de autoridad competente, procedo a cumplir el mandato en los siguientes términos. (...)**”*

Ahora, la Sala encuentra que la actuación legítima de la Coordinadora Grupo de Verificación de Pensiones no lesionó el principio de igualdad frente a las cargas públicas, y tampoco le ocasionó un daño anormal y excepcional al actor, que deba ser reparado, pues los ciudadanos, por igual y sin distinción, pueden verse avocados a soportar investigaciones penales en su contra, siempre que exista mérito para ello, como se verificó en el sub examine.

Al respecto, es conveniente analizar el numeral 7º del artículo 95 de la Constitución Política, que dispone que es deber de los ciudadanos “Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia”.

*Adicionalmente, se observa que la investigación adelantada contra el señor Fernández Ochoa fue preliminar; es decir, **nunca se le inició proceso penal de manera formal, pues la Fiscalía General de la Nación profirió resolución inhibitoria en la que se abstuvo de dictar resolución de apertura de instrucción en su contra.***

Así las cosas, se encuentra que la entidad demandada actuó de forma legítima, y que en desarrollo de dicha actuación, no se le impuso ninguna carga superior a la víctima directa, que sea considerada como susceptible de ser reparada, en virtud del principio de equidad.”

3.6. El caso concreto

El artículo 90 Constitucional consagra la cláusula general de responsabilidad del Estado al señalar que éste responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, de lo cual se desprende que para que se configure dicha responsabilidad se requiere la concurrencia de dos presupuestos: **(i)** la existencia de un daño antijurídico, y **(ii)** que ese daño le sea imputable a la entidad pública, bajo cualquiera de los títulos de atribución de responsabilidad: la falla del servicio, el daño especial, el riesgo excepcional.

3.6.1. El daño

Frente al primer elemento de la responsabilidad, se tiene por demostrado que contra la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez se inició una investigación disciplinaria ante el Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca, y una investigación previa (Ley 600 de 2000) por la Fiscalía Seccional de Popayán, con ocasión de la queja y denuncia presentada por el Director Regional Occidente del INPEC el día 23 de abril de 2007, en la cual la señalaba a aquella y a otros profesionales del derecho de incurrir en irregularidades y posibles actividades delictivas; así, la Fiscalía Séptima Delegada ante Juzgado Penal de Circuito Especializado de Popayán dictó resolución inhibitoria el 3 de agosto de 2009, y por su parte, el Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca en Audiencia de Pruebas y Calificación Provisional del 5 de junio de 2009 decidió dar por terminada la investigación por inexistencia de conducta.

En ese sentido, se tiene por demostrado que la abogada demandante debió padecer una investigación disciplinaria y una investigación previa en lo términos de la Ley 600 de 2000 en su contra, respecto de las cuales se determinó de modo

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

similar la cesación del procedimiento, circunstancia por la que se encuentra demostrado, en un primer momento, el daño como elemento de la responsabilidad.

3.6.2. La imputación

Ahora, en lo relacionado con la atribución, la Sala encuentra en primer término que la queja disciplinaria y la denuncia penal presentada en su momento por el Director Regional Occidente del INPEC en contra de 8 profesionales del derecho, siendo uno de los relacionados la ahora demandante, tuvo su motivación a partir de los hallazgos advertidos en el memorando No. 200-DROCC-CIAP-1722 fechado 30 de marzo de 2007 suscrito por el mismo funcionario y presentado ante el Director General del INPEC, dentro del cual refiere que existen irregularidades en la presentación de poderes para las demandas administrativas iniciadas en contra de la entidad por parte de unos abogados de la ciudad de Popayán, las inconsistencias se circunscriben a que *"los poderes en mención presentan un sello plasmado del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, donde certifica que el interno presentó personalmente el poder ante esa corporación, lo cual estaría constituyéndose en una falsedad, toda vez que el interno en la fecha registrada en el sello se encontraba recluido en el EPCAMS Popayán, siendo imposible que halla (sic) presentado personalmente el poder ante el Tribunal"*.

En esas circunstancias, se destaca que toda persona debe acatar los mandatos de la Constitución y de las leyes, conforme con los artículos 4 inc. 2, 6 inc. 1 y 95 inc. 2 constitucionales, que retomaron lo dispuesto por los artículos 9 y 18 CC, 56 y 57 CRPM y 66 CCA (hoy 89 CPACA). A su vez, el artículo 95.7 previó el deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia.

Del mismo modo, el artículo 27 del Código de Procedimiento Penal vigente al momento de los hechos (hoy 67 de la Ley 906 de 2004), dispuso que los servidores públicos deben iniciar la investigación de los delitos que por cualquier medio conozcan, si tienen competencia, o informar de inmediato a la autoridad respectiva. En cuanto a los particulares, el precepto les impone el deber de denunciar los ilícitos de los que tengan noticia y cuya investigación fuera oficiosa.

Así las cosas, conforme lo expone la jurisprudencia aplicable al sub examine, no cabe reprochar la actuación del Director Regional Occidente del INPEC al instaurar la queja disciplinaria y la denuncia que dio lugar a la investigación previa cursada contra la ahora demandante Claudia Patricia Chaves Martínez y otros abogados de la localidad, pues es claro que, habiéndose advertido las irregularidades en el otorgamiento de poderes por parte de reclusos del centro penitenciario de Popayán en momentos donde no era posible su comparecencia ante las autoridades judiciales, era razonable acudir ante la instancia judicial y disciplinaria, más aún si el artículo 27 de la Ley 600 de 2000, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, vigente a la fecha de los hechos, establecía el deber de todo funcionario de denunciar los presuntos ilícitos de los que tuviere conocimiento.

De manera que no hay lugar a declarar la responsabilidad de la entidad demandada conforme lo adujo la A quo, en razón a que, bajo la perspectiva del régimen de falla en el servicio aplicable a casos como el que aquí se juzga, según el precedente vertical, no está demostrado que la queja disciplinaria y la denuncia penal presentada por la entidad contra la demandante, hubiere sido temeraria, irrazonable o sin sustento; por el contrario, está acreditado que la forma en se produjeron los hechos que dieron lugar a la misma arrojó elementos que habilitaron el convencimiento de que había existido un presunto delito o faltas disciplinarias,

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

justificando en consecuencia que se hubiere puesto el asunto en conocimiento de la autoridad judicial, pues debe reiterarse, que de actuar de modo contrario, el funcionario público incurriría en un desconocimiento de las obligaciones legales que le asisten.

Se debe refrendar que la situación que originó la posterior queja disciplinaria y denuncia penal también había sido puesta en conocimiento de manera previa al Director General del INPEC, con sustento probatorio y fáctico, es decir, la actuación del Director Regional Occidente de la entidad siguió los conductos regulares, por ende, la parte demandante no demostró de modo alguno la temeridad o arbitrariedad de su actuación.

Es entonces indispensable resaltar que la denuncia penal finalizó con resolución inhibitoria de la Fiscalía, es decir, nunca se inició de manera formal un proceso penal bajo las previsiones de la entonces norma procedimental penal vigente, Ley 600 de 2000, y por su parte, la investigación disciplinaria finalizó sin que se encontrase mérito para continuar con el procedimiento, por ende, no se comprueba de ningún modo que la actora tuviese que soportar alguna carga superior, que sea considerada como susceptible de ser reparada, debido a la queja y denuncia presentadas por el funcionario del INPEC.

Concluye la Sala entonces, que la investigación disciplinaria y la investigación previa de índole penal adelantadas en contra de la abogada Chaves Martínez, así como las actuaciones adoptadas dentro de aquellos procedimientos, no constituyen un daño de carácter antijurídico, toda vez que la actora se encontraba en la obligación de soportar la carga derivada del ejercicio de las funciones propias de su profesión, sin que dentro del proceso se haya logrado demostrar un perjuicio anormal que desbordara el deber de sujeción a esa carga pública.

Bajo la anterior circunstancia, se comprende que no se demostró la configuración de una falla en el servicio, es decir, temeridad por parte del Director Regional de Occidente del INPEC en la queja y denuncia presentadas, y por tanto, hay lugar a desestimar las pretensiones de la demanda por esta causa.

En el presente caso, siendo carga de la parte demandante probar los supuestos fácticos que soportaban sus pretensiones, y habida cuenta que ésta no lo hizo, la Sala procederá a confirmar la Sentencia de primera instancia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

3.7. De las costas

Estima esta Sala que en el asunto Sub judice no hay lugar a la imposición de la condena costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto una actuación temeraria de parte de la parte demandante o de la entidad demandada, en los términos establecidos por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que dispone:

“ART. 55.- *Condena en costas. El artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:*

Artículo 171. Condena en costas. En todos los procesos con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.”

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Sentencia No. 111 de 30 de septiembre de 2016 proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, al tenor de las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO.- Sin costas, por no haberse causado.

TERCERO.- ENVÍESE el expediente al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Popayán, con competencia en el sistema escritural para continuar conociendo del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión de la fecha.

Los Magistrados,



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Firmado Por:

JAIRO RESTREPO CACERES
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Expediente: 19001 33 31 010 2011 00578 01
Demandante: MARIA ALEJANDRA COLLAZOS Y OTROS
Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-
Acción: REPARACIÓN DIRECTA

Código de verificación:

a8fca1eec2b5cb5c01be63cfd63aac18777e1a5dde244907dc65f98e9af42e1

Documento generado en 03/02/2021 11:16:57 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**