



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”**

**Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO**

**Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021)**

**MEDIO DE CONTROL - REPARACIÓN DIRECTA**

<b>Radicado:</b>	<b>25000 – 23 – 26 – 000 – 2010 – 00757 – 01</b>
<b>Actor:</b>	<b>FREDY IGNACIO SÁNCHEZ ARTEAGA Y OTROS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>
<b>Tema:</b>	<b>RESPONSABILIDAD POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD</b>
<b>Sentencia N°:</b>	<b>21012762</b>
<b>Instancia:</b>	<b>PRIMERA</b>
<b>Sistema:</b>	<b>ESCRITURAL</b>

**Asunto: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencia en el proceso ordinario iniciado por Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, Ángela María Kerguelen, Eugenio Sánchez Kerguelen, Fredy y Rafael Sánchez Kerguelen, en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo (CCA) contra la Nación – Fiscalía General de la Nación.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 Pretensiones<sup>1</sup>**

Los accionantes Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, Ángela María Kerguelen, Eugenio Sánchez Kerguelen, y Fredy y Rafael Sánchez Kerguelen, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación – Fiscalía General de la Nación, solicitando se le declare administrativamente responsable por los perjuicios generados con motivo de la privación de la libertad de que fue objeto Fredy Ignacio Sánchez Arteaga desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008 por el punible de concierto para delinquir agravado.

**2.2. Hechos<sup>2</sup>**

Como sustento de las pretensiones, el apoderado judicial de los accionantes indicó:

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 2 cuaderno 1 principal.

<sup>2</sup> Folios 4 a 6 cuaderno 1 principal

Para el 2006, el político Fredy Ignacio Sánchez Arteaga fungía como aspirante del Partido Liberal Colombiano a la Gobernación del Departamento de Córdoba, contando con el respaldo de actores políticos e importantes sectores en dicho departamento.

El 14 de mayo del 2007, cuando aumentaba el apoyo a su campaña por la Gobernación de Córdoba, la Fiscalía Delegada de la Unidad contra el Terrorismo, en el marco del proceso No. 66.875, ordenó la detención preventiva de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga por la presunta comisión del delito de concierto para delinquir agravado, pues asistió a una reunión en el corregimiento de Santafé de Ralito del municipio de Tierralta (Córdoba) con miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia que operaban en dicha zona, empresarios, funcionarios y personas de relevancia social de la región, durante la cual se produjo la firma de un documento.

El 10 de marzo del 2008, el ente acusador calificó el mérito sumarial y precluyó la investigación respecto de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, al considerar que no existían pruebas que acreditaran que aquél conociera y apoyara lo señalado en la citada reunión, determinación respecto de la cual el Ministerio Público presentó recurso de apelación, resuelto el 2 de septiembre del 2008 por el Vicefiscal General de la Nación, quien confirmó dicha decisión.

### **2.3. De los argumentos de la parte actora**

Solicita que se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial de la demandada, al considerar que la privación de la libertad de la que fue objeto Fredy Ignacio Sánchez Arteaga desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008, configura en un daño que no estaba en la obligación de soportar, es decir, antijurídico, máxime cuando había carencias probatorias para la realización de un juicio de responsabilidad penal, motivo por el cual corresponde a la Fiscalía General de la Nación resarcir los perjuicios materiales e inmateriales causados a los demandantes.

Se invocan como fundamento de derecho de las pretensiones, las siguientes normas:

- Constitución Política, artículos 1, 2, 15, 28 y 90.
- Ley 270 de 1996, artículos 65, 68, 69, 73 y 74.

### **III. ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA**

Admitida la demanda (f. 247 c.1); la Nación – Fiscalía General de la Nación presentó la contestación de la demanda dentro del término (fs. 253-261 c.1).

El 29 de junio del 2011, se corrió traslado de las excepciones propuestas por la demandada (f. 261 reverso c.1), con pronunciamiento de la parte actora (fs. 271-274 c.1).

En auto del 4 de agosto del 2011 (f. 278 c.1), se decretaron los medios de prueba solicitados por las partes.

Practicadas las pruebas, mediante providencia del 12 de febrero del 2020 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. (f. 437 c1).

El 3 de marzo del 2020, el apoderado de la parte actora allegó el escrito de alegatos de conclusión (fs. 438-452 c.1).

### **IV. DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **4.1. De la Nación – Fiscalía General de la Nación<sup>3</sup>**

Una vez notificada a la accionada el auto admisorio de la demanda, constituyó apoderado judicial, quien procedió a radicar escrito de contestación, por medio del cual se opuso a las pretensiones por considerar que su actuar se surtió de conformidad con el artículo 250 de la Constitución Política de 1991 y las funciones y obligaciones legales que de ella se desprenden.

Indica que cumplió sus deberes como titular de la acción penal, adelantando oportunamente la investigación penal, y en ese orden de ideas, se limitó al acatamiento de lo que las normas constitucionales y legales le imponen.

Explica que la medida de aseguramiento alegada tuvo como fundamento la valoración de las pruebas oportuna y legalmente valoradas bajo las reglas de la sana crítica, limitándose de esa forma a cumplir lo determinado en la Constitución y la Ley, especialmente lo contemplado en la Ley 600 del 2000.

Precisa que la medida de aseguramiento de privación preventiva de la libertad, además de reunir los requisitos objetivos señalados por la normatividad penal, también reunió el elemento subjetivo, a saber, dos indicios graves de responsabilidad penal, reflejados en que Fredy Ignacio Sánchez Arteaga asistió a la reunión en el corregimiento de Santafé de Ralito del municipio de Tierralta (Córdoba) convocada por miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia que operaban en la zona, y además firmó el documento que posteriormente circuló, aunque luego negó conocer el contenido de aquél escrito.

La privación de la libertad no resulta injusta, en la medida que aquella fue proferida en atención a la normatividad vigente y, además, por cuanto el delito imputado (concierto para delinquir agravado) vulneraba el bien jurídico de la seguridad pública.

Propone la excepción de culpa exclusiva de la víctima, puesto que Fredy Ignacio Sánchez Arteaga asistió voluntariamente a la reunión convocada por las Autodefensas Unidas de Colombia en el corregimiento de Santafé de Ralito, en la cual se encontraban líderes de grupos paramilitares, políticos y personajes importantes de Córdoba, cuyos nombres se encuentran establecidos en el expediente No. 0041. Además, aquél guardó silencio respecto a dicho encuentro, es decir, sostuvo un encuentro con un grupo al margen de la ley a efectos de lograr acuerdos entre políticos y delincuentes, siendo consciente que aquello era penalmente reprochable.

### **V. DE LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **5.1. De la parte Accionante<sup>4</sup>**

Reitera los argumentos expuestos en la demanda y además refiere que de acuerdo a las pruebas aportadas y practicadas durante la etapa de investigación del proceso, se evidencia la configuración de la privación injusta de la libertad y la carencia de culpa de la víctima en la generación del daño.

Explica que no tiene ninguna relevancia que la actividad de investigación y la imposición de la medida de aseguramiento de detención preventiva de la libertad cumpla con los requerimientos determinados en la normatividad penal, pues lo importante es la causación de un daño que la persona no se encuentra en la obligación de soportar, es decir, antijurídico.

<sup>3</sup> Folios 253 a 261 del cuaderno 1 ppal.

<sup>4</sup> Folios 438 a 452 del cuaderno 1 ppal

Señala que en el presente asunto no se configura el eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, por cuanto el Consejo de Estado ha establecido que tal figura solamente se presenta cuando deviene de la conducta procesal de quien resultó privado de la libertad, descartándose de esa forma la conducta o comportamiento previo al proceso penal de la víctima, máxime cuando aquello fue estudiado en el trámite penal. En ese sentido, el hecho de que Fredy Ignacio Sánchez Arteaga hubiera asistido a la reunión con las Autodefensas Unidas de Colombia no puede ser analizado por el juez administrativo y, por tanto, ser catalogado como un eximente de responsabilidad, en la medida que aquello fue anterior al proceso penal y fue ampliamente debatido en el proceso penal.

Sostiene que, acreditado el daño antijurídico en cabeza de la demandada, deben ser reconocidos los perjuicios inmateriales en atención a las pautas establecidas por el Consejo de Estado.

## 5.2. De la Nación – Fiscalía General de la Nación

Guardó silencio.

## 5.3. Del Ministerio Público

Guardó silencio.

# VI. CONSIDERACIONES

## 6.1. PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN

### 6.1.1. Competencia

Conforme al artículo 82<sup>5</sup> del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 1° de la Ley 1107 del 2006 “Por la cual se modifica el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998”, la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la competente para juzgar las controversias originadas en la acción u omisión de las entidades públicas, y en atención a la naturaleza jurídica de la entidad demandada, es esta jurisdicción la encargada de juzgar las actuaciones de la Nación – Fiscalía General de la Nación.

Así mismo, este Tribunal es competente para conocer el presente asunto de acuerdo al artículo 132 numeral 6° del Código Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, el cual dispone que los tribunales administrativos conocen en primera instancia de los procesos de reparación directa cuando la cuantía exceda los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, como se observa en el *sub lite*.

<sup>5</sup> **Artículo 1°.** El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 30 de la Ley 446 de 1998, quedaría así: **"Artículo 82.** Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional".

<sup>6</sup> **ARTICULO 132. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

(...)

### 6.1.2. De la oportunidad para demandar

En tratándose de la acción de reparación directa, el numeral 8° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998<sup>7</sup>. dispone:

**Artículo 44.** *Caducidad de las acciones. El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:*

*Artículo 136. Caducidad de las acciones.*

(...)

*8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.*

*Adicionado por el art. 7, Ley 589 de 2000. Sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.*

(...) (Subrayado fuera del texto)

La norma en cita determina que el fenómeno jurídico de la caducidad se contabiliza en dos (2) años a partir del día siguiente en que se presentó la acción u omisión que causó el daño o al conocimiento del daño que sirve de fundamento a la pretensión.

Vale destacar que el Consejo de Estado ha entendido que en los eventos donde la demanda de reparación directa tenga como origen la privación injusta de la libertad, la caducidad de la acción se cuenta desde el día siguiente a la ejecutoria del fallo absolutorio de responsabilidad o providencia similar,<sup>8</sup> o desde el momento en que quede en libertad el procesado, lo último que ocurra<sup>9</sup>.

Se observa que, mediante providencia del 10 de marzo del 2008, el ente acusador emitió providencia de preclusión de la investigación a favor de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, decisión que fue objeto del recurso de reposición y en subsidio apelación por el Ministerio Público, resuelto por el Vicefiscal General de la Nación en proveído del 2 de septiembre del 2008, que confirmó tal determinación.

Así las cosas, el plazo de 2 años de que trata el artículo 164 del CPACA se comienza a contar a partir del día siguiente a la decisión, es decir, el 3 de septiembre del 2008, teniendo la parte demandante hasta el 3 de septiembre del 2010 para presentar la demanda.

No obstante, el 12 de noviembre del 2009, faltando 9 meses y 15 días para la culminación del término inicial de caducidad, el apoderado de la parte demandante presentó ante la

<sup>7</sup> "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia"

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 03 de diciembre de 2012. Consejera Ponente Dra. Stella Conto Díaz del Castillo. Rad. No. Radicación número: 25000-23-26-000-1998-02512-01(25571).

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, sentencia del 30 de agosto del 2018, Radicado: 76001-23-31-000-2012-00330-01(53456), C.P.: María Adriana Marín.

Procuraduría 33 Judicial II para Asuntos Administrativos ante el Tribunal Administrativo de Córdoba solicitud de conciliación, despacho que el 26 de febrero del 2010 (fs. 137-138 c.1) expidió constancia de imposibilidad de acuerdo, motivo por el cual el mencionado plazo se reinició el 27 de febrero del 2010 y culminó el 13 de diciembre del 2010. Como la parte demandante lo radicó el 2 de septiembre del 2010, lo hizo dentro del término legal.

### **6.1.3. De la legitimación en la causa por activa**

Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, quien fue privado de su libertad desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008, se encuentra legitimado en la causa por activa y confirió poder en debida forma (f. 22 c.1)

De otra parte, Ángela María Kerguelen Botero (Cónyuge), Eugenio Ignacio, Fredy David y Rafael Andrés Sánchez Kerguelen (Hijos), acreditaron con las correspondientes documentales, como registros civiles (fs. 230-238 c.1), las calidades alegadas respecto de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, razón por la cual se encuentran legitimados en la causa por activa; además, otorgaron poder en debida forma (fs. 24-25 c.1).

### **6.1.4. De la legitimación en la causa por pasiva**

Es preciso tener en cuenta que la Fiscalía General de la Nación, entidad que conforma la Rama del Poder Público<sup>10</sup> y hace parte de la persona jurídica de derecho público Nación<sup>11</sup>, que posee personería jurídica y por ende capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones y ser representada judicial y extrajudicialmente<sup>12</sup>, se encuentra llamada a responder por el daño causado a los accionantes en virtud de la privación de la libertad de la que fue objeto Fredy Ignacio Sánchez Arteaga desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008, dio contestación y en general ha participado en las instancias procesales, luego, se encuentra legitimada por pasiva en el proceso.

## **VII. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LA SALA**

### **7.1. Problema jurídico**

La Sala debe determinar si es procedente declarar la responsabilidad extracontractual de la Nación – Fiscalía General de la Nación, por la privación de la libertad de la que fue objeto Fredy Ignacio Sánchez Arteaga desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008 dentro del proceso penal adelantado en su contra por el delito de concierto para delinquir agravado, el cual mediante proveído del 10 de marzo del 2008, fue precluido por el ente acusador, decisión confirmada en providencia del 2 de septiembre del 2008.

Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, esto es, de configurarse los elementos constitutivos de la responsabilidad, la Sala determinará si hay lugar al reconocimiento de los perjuicios que se reclaman.

<sup>10</sup> Señala la Constitución Política. "Art. 113. Son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

<sup>11</sup> La Ley 153 de agosto 15 de 1887 "Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. señala:

"Art. 80. La Nación, los Departamentos, los Municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas ó reconocidas por la ley, son personas jurídicas. "

<sup>12</sup> Señala el Código Civil en su artículo 633:

"Art. 633. Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles , y de ser representada judicial y extrajudicialmente"

## 7.2. Tesis

Para la Sala, la Nación – Fiscalía General de la Nación no es administrativamente responsable por la privación de la libertad de que fue objeto Fredy Ignacio Sánchez Arteaga desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008, debido a que no se acreditó la falla del servicio reclamada y además, por cuanto la conducta de la víctima (Fredy Ignacio Sánchez Arteaga), consistente en asistir a la reunión en Santafé de Ralito convocada por las Autodefensas Unidas de Colombia, determinó la imposición de la medida de aseguramiento (daño).

## VIII. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO – RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD

El artículo 90 de la Constitución Política estatuye la cláusula general de responsabilidad contractual y extracontractual del Estado, de acuerdo con la cual, acogió la teoría del daño antijurídico, entendiéndolo no como “*aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado, sino como el ‘perjuicio’ que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo*”<sup>13</sup>, siempre y cuando exista título de imputación, por acción u omisión de una autoridad pública<sup>14</sup>.

En otras palabras, para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado, se deben cumplir dos presupuestos básicos, a saber, que el daño sea antijurídico, y que este sea imputable al Estado. Una vez definido que se está frente a una obligación del Estado, debe establecerse el título a través del cual se atribuye el daño causado, ya sea la falla del servicio, o el riesgo creado o la ruptura del principio de igualdad de las personas frente a las cargas públicas.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado el concepto de los tres regímenes de responsabilidad expuestos *supra*, sobre los cuales, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-072 de 2018 estableció lo siguiente:

*(i) La falla del servicio. Este título de imputación ha sido entendido tradicionalmente como el equívoco, nulo o tardío funcionamiento del servicio público*<sup>15</sup>; *sin embargo, la comprensión que se le ha dado al régimen de falla del servicio a partir de la expedición de la Constitución de 1991, ha variado, para ser considerada como la violación de una obligación a cargo del Estado*<sup>16</sup>, *lo cual aparece que su naturaleza sea subjetiva, pues implica un reproche abstracto de la conducta estatal, sin el análisis de la culpa o el dolo en la conducta particular del agente estatal*<sup>17</sup>.

*Ahora bien, la Corte entiende que este régimen no puede ser explicado al margen del concepto de daño antijurídico y con ello se introduce una modificación de tal*

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-333/96. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>14</sup> *Ibídem*: “Son dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del año a alguna de ellas.”

<sup>15</sup> PAUL DUEZ. *La responsabilité de la puissance publique*. 2ª ed. París, Dalloz, 1938, p. 20, citado por HENAO, Juan Carlos. “La noción de la falla del servicio como violación de un contenido obligatorio a cargo de una persona pública en el derecho colombiano y en el derecho francés” en *Estudios de derecho civil, obligaciones y contratos*. Tomo III. Bogotá. Universidad Externado de Colombia 2003, p. 62, citados, a su vez por M´CAUSLAND SÁNCHEZ, María Cecilia. “Responsabilidad del Estado por daños causados por actos violentos de terceros” en *La filosofía de la Responsabilidad Civil. Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídicos de la responsabilidad civil extracontractual*. Edición de Carlos Bernal Pulido y Jorge Fabra Zamora. Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 517.

<sup>16</sup> HENAO, Juan Carlos. “La noción de la falla...”, cit., p. 57 a 114, citado a su vez por M´CAUSLAND SÁNCHEZ, María Cecilia. “Responsabilidad del Estado ...”, cit., p. 518.

<sup>17</sup> M´CAUSLAND SÁNCHEZ, María Cecilia. “Responsabilidad del Estado ...”, cit., 518

*noción, en tanto el fundamento de la responsabilidad no es la calificación de la conducta de la administración, sino del daño que ella causa, es decir, si cualquier actuar público produce un perjuicio en quien lo padece, y no estaba obligado a soportarlo<sup>18</sup>.*

*La comprensión que esta Corporación tiene de la falla del servicio que se encuentra inmersa en el artículo 90 de la Constitución, permite estimar que la misma se presentará sin consideración exclusiva a una causa ilícita y, en tal virtud, también podrá considerarse la existencia de un daño antijurídico a partir de una causa lícita<sup>19</sup>, con lo cual se allana el camino para la introducción de los otros dos regímenes que se mencionarán a continuación.*

**(ii) El riesgo excepcional.** *Este título de imputación se aplica cuando el Estado ejecuta una actividad lícita riesgosa o manipula elementos peligrosos, verbigracia, el uso de armas de fuego o la conducción de vehículos, y en ejercicio de dicha ejecución produce daños a terceros, quienes, de cara a la solicitud de indemnización, deben acreditar la producción de un daño antijurídico y la relación de causalidad entre este y la acción u omisión de la entidad pública demandada<sup>20</sup>, lo que sugiere que este régimen de imputación, al no exigir el examen de la conducta del agente estatal se inscribe en un sistema de responsabilidad, objetivo.*

**(iii) El daño especial.** *Esta tipología de responsabilidad opera cuando el Estado, en ejercicio de una actividad legítima, desequilibra las cargas públicas que deben soportar los administrados<sup>21</sup>. Su naturaleza es objetiva comoquiera que para su materialización no exige que el acto estatal haya sido ilegal, lo cual, necesariamente, excluye la posibilidad de efectuar señalamientos de orden subjetivo.*

*De este régimen la jurisprudencia del Consejo de Estado predica un mayor juicio de equidad, en tanto el mismo tiene como finalidad reparar el sacrificio que un ciudadano ha debido soportar en pro del bienestar general<sup>22</sup>. Por su parte, la Corte ha considerado que en tales casos “la sociedad está obligada a indemnizar el daño excepcional o anormal ocurrido como consecuencia de la actividad lícita del Estado, toda vez que rompería con el principio de equidad que dicha actividad perjudicare sólo a algunos individuos<sup>23</sup>.*

## **8.1. Responsabilidad del Estado por Privación Injusta de la Libertad.**

La responsabilidad por privación injusta de la libertad implica la reparación del daño que causa la vulneración del derecho a la libertad, cuando al procesado se le priva de su pleno goce y ejercicio; por tal razón, el fundamento constitucional, además de la cláusula de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política, se encuentra en el artículo 28 ibídem y en los artículos 7º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, el fundamento legal de la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad se encuentra en los artículos 65 y 68 de la Ley 270 de 1996, los cuales preceptúan:

**Artículo 65. De la responsabilidad del estado.** *El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.*

<sup>18</sup> Sentencia C-043 de 2004.

<sup>19</sup> Sentencia C-043 de 2004, de conformidad con lo dicho por el Consejo de Estado en sentencia del 8 de marzo de 2001. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. En el mismo sentido la sentencia C-957 de 2014.

<sup>20</sup> SU-449 de 2016.

<sup>21</sup> SU-443 de 2016. En la misma, la Corte adopta los derroteros que ofrece el Consejo de Estado en sentencia del 25 de septiembre de 1997. Exp: 10.392. Consejero Ponente:

<sup>22</sup> *Ibídem*.

<sup>23</sup> Sentencia C-254 de 2003.



*En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.*

**Artículo 68. Privación injusta de la libertad.** *Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado reparación de perjuicios.*

La H. Corte Constitucional, a través de la sentencia C-037 de 1996, condicionó la exequibilidad del artículo 68 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, señalando que debe entenderse el término “*injustamente*” como una actuación desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, en este sentido, para que exista responsabilidad del Estado, la privación de la libertad debe ser contraria a derecho, irrazonable y arbitraria, por lo cual, su declaratoria debe obedecer a un análisis razonable y proporcionado de las circunstancias en que se ha producido la imposición de la medida restrictiva de la libertad.

Sin embargo, el H. Consejo de Estado consideró que la previsión del artículo 68 de la Ley 270 y el pronunciamiento de la H. Corte Constitucional, no impiden que, en virtud de lo consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, se impute responsabilidad al Estado por privar de la libertad a quien no incurrió en conducta punible, pese a que la actuación haya sido legal, porque en este caso el sujeto no tiene la obligación de soportar el daño irrogado y la responsabilidad se declara por la ruptura del principio de las cargas públicas<sup>24</sup>.

Con fundamento en los pronunciamientos jurisprudenciales reseñados, hasta hace poco, la posición predominante en el H. Consejo de Estado era que, como regla general, cuando el daño cuya reparación se persigue es la privación injusta de la libertad, el régimen de imputación de responsabilidad del Estado es de carácter objetivo por daño especial<sup>25</sup>, en tanto que no se valoraba la actuación subjetiva de la autoridad judicial y únicamente se requería acreditar: (i) la existencia de la medida restrictiva de la libertad; (ii) la existencia de una providencia judicial en la que se declaró la inocencia del sindicado, porque el hecho por el cual se le procesó no existió, él no lo cometió, no constituía una conducta punible o en aplicación del principio *in dubio pro reo*, y (iii) la ausencia de causal de exoneración de responsabilidad, tal como el hecho exclusivo y determinante de la víctima, fuerza mayor o el hecho exclusivo de un tercero.

Recientemente, en Sentencia de Unificación 072 de 5 de julio de 2018, la H. Corte Constitucional cuestionó la indefectible aplicación de un título de imputación objetivo, cuando quien fue privado de la libertad obtiene la absolución en aplicación del principio de *in dubio pro reo*, toda vez que tal actuación pretermite lo dispuesto en la sentencia C-037 de 1996, en cuanto a que debe mediar un análisis del que se concluya que la detención preventiva fue inapropiada, irrazonable, desproporcionada o arbitraria.

Textualmente, la Alta Corporación señaló:

*101. Ahora bien, el Consejo de Estado ha acudido a una fórmula en aras de ofrecerle consistencia jurídica a los asuntos que se someten a su consideración cuando su génesis lo es la privación injusta de la libertad y en esa tarea ha señalado que es posible aplicar un sistema de responsabilidad objetivo o uno de falla del servicio. Tal formulación, en principio, coincide con la jurisprudencia constitucional, la cual, se reitera, no impone un determinado régimen de responsabilidad.*

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 29 de enero de 2016, Rad. No. 2006-01469-01(38952), C.P. Ramiro de Jesús Pasos Guerrero.

<sup>25</sup> Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de unificación de 17 de octubre de 2013, Rad. No. 1996-07459-01(23354), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

*Sin embargo, ha establecido esa alta Corporación que, en cuatro eventos de absolución, cuales son a saber: (i) que el hecho no existió; (ii) el sindicado no lo cometió; (iii) la conducta no constituía hecho punible; o (iv) porque no se desvirtuó la presunción de inocencia –principio in dubio pro reo- debe acudir a un título de imputación objetivo que está dado por la figura del daño especial.*

*Para llegar a esa conclusión, el Consejo de Estado ha afirmado que la Corte se equivoca al concluir que la responsabilidad del Estado debe circunscribirse a la falla en el servicio público de administración de justicia; la cual, no es de cualquier tipo, sino que debe ser la que proviene de una actuación abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales.*

(...)

*102. De acuerdo con ese panorama y sin definir aún si efectivamente la sentencia C-037 de 1996 estableció un régimen de imputación concreto cuando el daño se ocasiona por la privación injusta de la libertad, se acota que el Consejo de Estado pasa por alto que la falla en el servicio es el título de imputación preferente y que los otros dos títulos –el riesgo excepcional y el daño especial-, son residuales, esto es, a ellos se acude cuando el régimen subjetivo no es suficiente para resolver una determinada situación.*

(...)

*104. Retomando la idea que se venía planteando, tenemos que el juez administrativo, al esclarecer si la privación de la libertad se apartó del criterio de corrección jurídica exigida, debe efectuar valoraciones que superan el simple juicio de causalidad y ello por cuanto una interpretación adecuada del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, sustento normativo de la responsabilidad del Estado en estos casos, impone considerar, independientemente del título de atribución que se elija, si la decisión adoptada por el funcionario judicial penal se enmarca en los presupuestos de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.*

*Lo anterior significa que los adjetivos usados por la Corte definen la actuación judicial, no el título de imputación (falla del servicio, daño especial o riesgo excepcional), esto es, aunque aquellos parecieran inscribir la conclusión de la Corte en un régimen de responsabilidad subjetivo; entenderlo así no sería más que un juicio apriorístico e insular respecto del compendio jurisprudencial que gravita en torno del entendimiento del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, en tanto, debe reiterarse, la Corte estableció una base de interpretación: la responsabilidad por la actividad judicial depende exclusivamente del artículo 90 de la Constitución, el cual no establece un título de imputación definitivo, al haberse limitado a señalar que el Estado responderá por los daños antijurídicos que se le hubieren causado a los particulares. (Subrayado de la Sala)*

Posteriormente, en Sentencia de Unificación de 15 de agosto de 2018<sup>26</sup>, el H. Consejo de Estado modificó su jurisprudencia en relación con el régimen de responsabilidad o el título jurídico de imputación aplicable a los casos en los cuales se reclama la reparación de daños irrogados con ocasión de la privación de la libertad de una persona a la que, posteriormente, queda en libertad por decisión de la autoridad judicial competente.

No obstante, la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 15 de agosto de 2018, proferida dentro del proceso tramitado bajo el número de radicado No. 2011-00235-01 (46947) fue dejada sin efectos a través de la sentencia de tutela del 15 de noviembre de 2019, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2019-00169-01 Demandante: Martha Lucía Ríos Cortés y otros Demandado: Consejo de Estado - Sección Tercera, ordenando

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sentencia de unificación de 15 de agosto de 2018, Exp. No. 46.947.

a la demandada que en el término de 30 días, profiriera un fallo de reemplazo en el que, al resolver el caso concreto y teniendo en cuenta las consideraciones que sustentan la decisión de tutela, se valorara la culpa de la víctima sin violar la presunción de inocencia de la accionante.

Por lo anterior, no se dará aplicación a la sentencia de unificación del 15 de agosto de 2018, sin embargo, conforme a los hechos probados en la demanda se realizará el respectivo juicio de imputación que corresponda conforme a los postulados enunciados, y siguiendo lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia SU 072 de 5 de julio de 2018.

## **8.2. Responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación en el contexto de la Ley 600 del 2000.**

El artículo 250 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo N° 03 de 2002, consagra que la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

De igual forma, el artículo 114 de la Ley 600 del 2000, normatividad bajo la cual se adelantó el proceso penal contra el demandante, establece que la imposición de la medida de aseguramiento corresponde en la etapa de instrucción exclusivamente al ente acusador, es decir, a la Fiscalía, como pasa a verse a continuación:

*Artículo 114. Atribuciones. Corresponde a la Fiscalía General de la Nación:*

(...)

*2. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento.*

(...)

En igual sentido, el artículo 354 *ibidem* establece que la situación jurídica, a saber, resolver si se impone la medida de aseguramiento o no, se encuentra en cabeza de la Fiscalía<sup>27</sup>. En ese orden de ideas, a diferencia de la Ley 906 del 2004, sistema penal en el cual la medida de aseguramiento es solicitada por el Fiscal, pero es el Juez con función de garantías quien la decide, en la Ley 600 del 2000 dicha función correspondía únicamente al ente acusador.

## **IX. CASO CONCRETO**

### **9.1. De las pruebas allegadas al proceso**

Se relacionan las pruebas que obran en el expediente:

<sup>27</sup> Artículo 354. Definición. La situación jurídica deberá ser definida en aquellos eventos en que sea procedente la detención preventiva. Subrayado Declarado Inexequible por la Sentencia de la Corte Constitucional 620 de 2001.

Cuando la persona se encuentre privada de la libertad, rendida la indagatoria, el funcionario judicial deberá definir la situación jurídica por resolución interlocutoria, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes, indicando si hay lugar o no a imponer medida de aseguramiento si hubiere prueba que la justifique u ordenando su libertad inmediata. En este último caso, el sindicado suscribirá un acta en la que se comprometa a presentarse ante la autoridad competente cuando así se le solicite.

Si el sindicado no estuviere privado de la libertad, el plazo para resolver situación jurídica será de diez (10) días contados a partir de la indagatoria o de la declaratoria de persona ausente. El Fiscal General de la Nación o su delegado dispondrán del mismo término cuando fueren cinco (5) o más las personas aprehendidas, siempre que la captura de todas se hubiere realizado en la misma fecha.

### 9.1.1. Aportadas con la demanda

- Providencia del 2 de septiembre del 2008, proferida por el Vicefiscal General de la Nación dentro del expediente No. 0041 (fs. 26-124 c.1).
- Constancia del 16 de julio del 2010, expedida por Adriana M. Maldonado B., Gerente y Representante Legal de JMA Servicios y Soluciones (fs. 125-126 c.1).
- Oficio No. 565846 del 21 de agosto del 2008, expedido por el Coordinador del Grupo de Identificación del Departamento Administrativo de Seguridad (f. 128 c.1)
- Oficio No. 0377 del 22 de septiembre del 2008, proferido por el Fiscal Especializado Despacho Veintiséis (fs. 129, 131 c.1)
- Oficio No. 0376 del 22 de septiembre del 2008, proferido por el Fiscal Especializado Despacho Veintiséis (f. 130 c.1)
- Informe de ingresos por ventas y gastos elaborado el 10 de mayo del 2010 por Marceliano Gómez (fs. 142-143 c.1)
- Documento denominado “Apoyo a Fredy Sánchez a la Gobernación” firmado por el Representante a la Cámara del Partido Conservador José de los Santos Negrete Flórez (f. 144 c.1)
- Declaraciones de Renta y anexos de los años 2006, 2007 y 2008 (fs. 145-158, 171-180 c.1)
- Boleta de Visita No. 008568 del 15 de mayo del 2007 (f. 159 c.1)
- Documento denominado “Relación de elementos existentes en la habitación 7 P1 asignada al interno Fredy Sánchez A.” del Instituto Penitenciario y Carcelario de Bogotá D.C. (f. 160 c.1)
- Recibo de caja No. 006324 del 24 de mayo del 2007 (f. 161 c.1)
- Recibo de caja No. 2168 del 15 de mayo del 2007 (f. 162 c.1)
- Comprobantes de consignación (fs. 163-170 c.1)
- Derecho de petición suscrito por Ángela María Kerguelen y dirigido al Director del Meridiano Córdoba (fs. 181-182 c.1)
- Escrito del 5 de abril del 2008 “Auditoría ventas de enero – abril del 2008” firmado por el Ingeniero Mildred Estupiñan Perilla (fs. 183-185 c.1)
- Copia del acta individual de reparto del 13 de mayo del 2008, asignado al Juzgado Primero Laboral del Circuito (f. 186 c.1)
- Copia de recortes de periódicos (fs. 188-196 c.1)
- Facturas y comprobantes de consignación (fs. 197-202 c.1)
- Extractos del Banco de Occidente (fs. 203-205 c.1)

- Extractos de Bancolombia (fs. 206-214 c.1)
- Extractos de Colpatria (fs. 215-226 c.1)
- Registro civil de matrimonio de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga y Ángela María Kerguelen Botero (f. 230 c.1)
- Documentos de identificación de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, Ángela María Kerguelen Botero, Eugenio Ignacio, Fredy David y Rafael Andrés Sánchez Kerguelen (fs. 231-232, 234, 236 y 238 c.1)
- Registros civiles de nacimiento de Eugenio Ignacio, Fredy David y Rafael Andrés Sánchez Kerguelen (fs. 233, 235 y 237 c.1)

### **9.1.2. Practicadas durante la etapa de pruebas**

- Oficio No. 006049 del 3 de julio del 2012, signado por la Fiscal 26 Especializada de la Unidad Nacional de Fiscalías Delegadas contra el Terrorismo (fs. 302-303 c.1)
- Oficio del 16 de abril del 2013, signado por Director de Grupo Editado S.A.S. (f. 310 c.1)
- Expediente Penal No. 66.875 (c.pruebas2, c.pruebas3, c.pruebas4, c.pruebas5, c.pruebas6, c.pruebas7, c.pruebas8)

### **9.2. Hechos acreditados**

Del material probatorio existente, dentro del cual se encuentran los documentos señalados en el acápite anterior, se pueden acreditar como probados los siguientes hechos:

El 23 de julio del 2001, los cabecillas de las Autodefensas Unidas de Colombia, a saber, Salvatore Mancuso, alias “Santander Lozada”, Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, Edward Cobos Téllez, alias “Diego Vecino”, Diego Murillo Bejarano, alias “Don Berna”, convocaron a una reunión en el corregimiento de Santafé de Ralito del municipio de Tierralta (Córdoba), a políticos, empresarios, funcionarios y personas importantes de la zona, durante dicho evento, se dictaron conferencias, se dio la lectura pública de un documento contentivo de compromisos políticos, el cual fue firmado por quienes asistieron a ella. Dicha circunstancia se mantuvo en secreto hasta el 2006, cuando el ex senador Miguel Alfonso de la Espriella lo comunicó públicamente, lo cual fue ratificado por Salvatore Mancuso.

Mediante Resolución del 14 de mayo del 2007, la Fiscalía Delegada de la Unidad contra el Terrorismo, en el marco del proceso No. 66.875, resolvió la situación jurídica de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, imponiendo medida de aseguramiento consistente en detención preventiva por la presunta comisión (en calidad de coautor) del delito de concierto para delinquir consagrado en el inciso 2 del artículo 340 del Código Penal, al haber asistido a la aludida reunión y firmado un documento durante aquella.

Por conducto de la providencia del 10 de marzo del 2008, el ente acusador calificó el mérito del sumario precluyendo la investigación respecto de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, decisión frente a la cual el Ministerio Público presentó recurso de apelación.

Mediante proveído del 2 de septiembre del 2008, el Vicefiscal General de la Nación confirmó la determinación fechada el 10 de marzo del 2008, al considerar lo que pasa a verse:

(...)

**Asistentes a la reunión en Santafé de Ralito que ocupaban cargos públicos y los elegidos después.**

*En informativo del CTI, se mencionan nombres de algunos de los asistentes a la reunión que ocupaban cargos y los que fueron elegidos popularmente después de dicha reunión:*

(...)

9. Fredy Sánchez Arteaga, Representante a la Cámara año 2002.

(...)

*Por otra parte, cuando se realizó la mencionada reunión, las autodefensas ilegales hacían presencia y tenían control, bajo el terror, de amplias zonas de los departamentos antes señalados (...)*

**La actuación de las autodefensas ilegales en la región, cuando se efectuó la reunión de Ralito.**

*La presencia de grupos guerrilleros en los departamentos mencionados había conducido a la creación de algunas asociaciones de las denominadas Convivir, previstas en el Decreto Ley 356 de 1994, y la resolución ejecutiva 368 de 27 de abril de 1995, pero la Corte Constitucional en sentencia C-572 declaró inexecutable el parágrafo del artículo 39 de la primera normativa citada que les autorizaba la utilización de armas de uso restringido y sus municiones.*

*Posteriormente, algunas de estas asociaciones mudaron a grupos de autodefensas ilegales, conforme lo declara Salvatore Mancuso, en los siguientes términos: “el modelo de las autodefensas que había privatizado al paramilitarismo de Estado mediante las Convivir en el gobierno del Presidente Gaviria, empezó a expandirse en esa época, en esa primera época a partir de una fórmula que yo mismo llevé a otros territorios, era enseñar un modelo de autodefensa que contaba con el camuflaje de la Convivir, que en esos años crecieron exponencialmente en las zonas en las que la autodefensa hacía presencia y viceversa en una alianza simbiótica que permitía la expansión del sistema de autodefensa con el patrocinio y entrenamiento de los militares que comandaban las brigadas en donde se hacía presencia territorial atendiendo políticas institucionales e instructivos sobre la guerra irregular contra la subversión...”*

*Estas organizaciones ilegales se agruparon bajo la denominación de “autodefensas unidas de Colombia” (AUC) que en el departamento de Sucre comprendía los llamados “frente héroes de Los Montes de María” y “frente La Mojana”, al mando de los sujetos Rodrigo Antonio Mercado Pelufo, (a) “Cadena”, Edward Cobos Téllez (a) “Diego Vecino” y Eder Pedraza (a) “Ramón Mojana”, respectivamente.*

*En este mismo departamento las autoridades ilegales se manifestaron con extremos actos de violencia contra la población más vulnerable de las localidades de San Onofre, San Antonio de Palmito, Tolúviejo, Sincelejo, Corozal, Sampués y municipios aledaños del departamento de Bolívar. A este respecto, se mencionan las masacres de Pichilín (4 de diciembre de 1996), masacre de Colosó (4 de diciembre de 1996), masacre El Salado (17 de febrero de 2000), masacre de Macayepo (16 y 17 de octubre de 2000), masacre de Chengue (17 de enero de*

2001), y los homicidios de la fiscal especializada Yolanda Paternina Negrete, así como las desapariciones y homicidios de investigadores.

(...)

En conclusión, cuando se llevó a cabo la reunión en Santafé de Ralito, era evidente para los habitantes del territorio integrado por los departamentos indicados, que las autodefensas ilegales habían manifestado su presencia en la región con toda clase de actos violentos contra la población y que a través de la intimidación obtenían sus propósitos ilícitos.

Así mismo, que por esa época habían estado haciendo contactos con el Gobierno Nacional para una eventual negociación.

#### **La finalidad de la reunión en Santafé de Ralito.**

(...) los asistentes a la reunión que ocupaban cargos públicos y de quienes aspiraban a hacerlo, puesto que eran quienes podían voluntariamente mantener o convenir pactos para compartir con las autodefensas de los espacios geográficos, los escenarios políticos y el apoyo de las comunidades, a que se refiere la corte, pero eso sí, en la medida en que tuvieran algo que ganar con esos pactos, como lo indica la experiencia común.

(...)

Aún entre los asistentes con representación política, había quienes podían conservar u obtener beneficios electorales como efectivamente lo consiguieron, mientras otros no.

Por otra parte, es evidente que era una reunión en la cual se tratarían asuntos que interesaban a todo el “bloque norte de las autodefensas”, pues estuvo presidida por Salvatore Mancuso (a) “Santander Lozada”, Rodrigo Tovar Pupo (a) “Jorge 40”, Edward Cobos Téllez (a) “Diego Vecino”, Diego Murillo Bejarano (a) “Don Berna”, quienes tenían su zona de influencia en Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar y Magdalena.

(...) para determinar si entre los sindicatos en este proceso y las autodefensas ilegales hubo un concierto para delinquir que buscara promocionarlas, es necesario entonces identificar hechos indicadores antecedentes, concomitantes y subsiguientes que permitan obtener inferencias sobre lo siguiente:

1. Los motivos para haber convocado a la reunión a ciertas personas política y socialmente representativas y no a otras.
2. La existencia de acuerdos previos entre las autodefensas ilegales y los asistentes a la reunión.
3. Compromisos adquiridos en el acto mismo de la reunión para apoyo electoral.
4. La oferta de prebendas burocráticas después de lograr el acceso a un cargo o actuaciones políticas en favor del grupo ilegal.
5. Comportamientos posteriores indicativos de una relación permanente con el grupo ilegal.

(...)

#### **LA SITUACIÓN JURÍDICA DE FREDDY SÁNCHEZ ARTEAGA**

##### **Fundamentos de la medida de aseguramiento y de la posterior preclusión.**

Por haber asistido a la reunión de Ralito y firmado el documento que allí se hizo circular, al señor Freddy Sánchez Arteaga se le vinculó al proceso mediante indagatoria y al definirse su situación jurídica se le dictó detención preventiva con fundamento en que el temor que adujo para concurrir a la reunión no era excusa aceptable en quien había representado al Estado en tan altas posiciones. Además, que los actos de intimidación que adujo no eran creíbles. Asimismo, que no había justificación para mantener en secreto dicha reunión, ni podía explicar su presencia allí por invitación de Luis Carlos Ordosgoitia, quien solo lo hizo con José de Los Santos Negrete.

Posteriormente, al calificarse el mérito probatorio del sumario se le precluyó la investigación con base en los siguientes argumentos: No hay prueba de que Sánchez Arteaga conociera, avalara o multiplicara acuerdos entre Juan Manuel López y Salvatore Mancuso; Hubo una inusual votación que favoreció a Eleonora Pineda y Miguel de la Espriella que redujeron la participación de Freddy Sánchez y la votación que obtuvo no mostró que hubiera sido mayoritariamente por él, ni un porcentaje sospechoso de votos nulos, en blanco y tarjetas no marcadas, que señale su ánimo de permanencia en el pacto de Ralito, máxime cuando en 2006 obtuvo la misma votación; de todo esto surgen dudas de que Sánchez Arteaga se hubiera sumado al proyecto paramilitar.

(...)

#### **Consideraciones del Despacho.**

Consta en el proceso que el doctor Freddy Sánchez Arteaga, es abogado y ha desempeñado los cargos de Director de Planeación del Instituto de Crédito Territorial, Subdirector Administrativo y Financiero del INCORA, Subdirector Financiero de INRAVISION, Secretario de Gobierno Departamental de Córdoba, Gobernador de ese departamento y fue elegido Representante a la Cámara en 1.991, 1994, 1998 y 2002, por el partido liberal y el movimiento liderado por el senador Juan Manuel López Cabrales, todo esto lleva a inferir lógicamente, que se trata de una persona de mucho ascendiente social y político en su departamento.

La indagatoria. Relata en esta diligencia que acudió a la reunión de Ralito conminado por quien se identificó como “Comandante Sebastián”, quien dijo actuar a nombre de Salvatore Mancuso y lo amenazó diciéndole que si no asistía se atuviera a las consecuencias. Dice, que llegó al lugar y encontró muchos hombres armados y a la reunión asistieron varios políticos e intervino Salvatore Mancuso. Sostiene que no conoció el documento que se dice se suscribió allí y que él firmó en un papel sin texto alguno como registro de asistencia. Dice también que no se hizo ningún compromiso entre los asistentes y los cabecillas de las autodefensas, tampoco se crearon comisiones o se hicieron reuniones posteriores. Niega haber tenido con anterioridad contacto alguno con miembros de las autodefensas. Afirma que por esa época era Representante a la Cámara y no tenía conocimiento que hubiera un proceso de paz del gobierno con ese grupo. Asimismo, dice que las autodefensas habían penetrado la política del país y él recibió daño electoralmente hablando y no formaba parte del 35% de congresistas que Mancuso reclamaba como sus adherentes, ni se comprometió nunca con el grupo ilegal. También afirma que no comunicó al gobierno sobre la reunión, pero que sí lo hizo al presidente de la Dirección Nacional Liberal, además, que en Córdoba se vivía un clima de terror, inseguridad, amenazas, violencia e infiltración de las autodefensas en muchas entidades del Estado. Explica su alta votación en algunos municipios del bajo Sinú, por su vinculación tradicional a ellos y su trabajo político, en tanto que las autodefensas tenían injerencia en los municipios de Tierralta y Valencia.

#### **Lo que revela la prueba**



(...) no existen hechos antecedentes de los cuales inferir que Sánchez Arteaga hubiera tenido acuerdos electorales o relaciones de cualquier clase con las autodefensas y concurrido a Ralito para refrendar alianzas previas, por el contrario su consolidación política en el departamento de Córdoba, de vieja data, conduce a una inferencia diferente: como nada tenía que obtener electoralmente de esa agrupación, su asistencia no pudo ser un acto interesado y voluntario, sino como él lo explica en su indagatoria, el efecto de haber sido intimidado a asistir a la reunión, obviamente, para buscar su adherencia a partir de ese evento, habida cuenta su prestancia social y política.

Pero, por supuesto, esta intimidación carece de los requisitos legales para ser tenida como una insuperable coacción ajena que de hecho conduzca a reconocerle al procesado una causal de ausencia de responsabilidad, a la luz del artículo 32 del Código Penal, pero sí permite inferir un móvil diferente al de haber concurrido allí en busca de alianzas o acuerdos burocráticos y políticos.

(...) el que se le hubiera permitido hacer campaña, aún como un reconocimiento a su asistencia a la reunión de Ralito, no es un grave indicio de un pacto o alianza para promover al grupo ilegal en la condición de Representante a la Cámara, porque el compromiso de Mancuso, según sus propias palabras, era con sus candidatas Eleonora Pineda y Miguel Alfonso De La Espriella, la mejor prueba de ello fue la muy alta votación que obtuvieron en el departamento, mientras Sánchez Arteaga disminuyó la que antes había tenido.

(...) la disminución de votos que tuvo Sánchez Arteaga después de la reunión de Ralito, constituye un hecho subsiguiente del cual puede inferirse que, si lo más importante para él era seguir asegurando su curul y no simplemente adherirse a un proyecto político de promoción del grupo ilegal, no pudo haberse comprometido a ello en Ralito a cambio de nada.

(...) hay que darle razón al Ministerio Público al encontrar inaceptable la explicación de Sánchez Arteaga de que no conoció el contenido del documento que firmó, porque en verdad es una justificación simplista cuando otras pruebas demuestran que fue leído públicamente por Mancuso, lo cual permite inferir que los asistentes sí lo conocieron.

No obstante, aún habiendo conocido Sánchez Arteaga el contenido del documento y así haberlo suscrito, ello no demuestra por sí solo una concertación con las autodefensas ilegales, pues no aparece demostrado en el proceso que con posterioridad a la reunión hubiera realizado actos reveladores de una alianza en tal sentido.

(...)

Entonces, tuvo razón la primera instancia cuando precluyó la investigación a favor de este sindicado, porque la prueba que lo compromete no tiene la entidad suficiente para demostrar que hubiera incurrido en concierto para delinquir

(...)

**Primero.** Confirmar la providencia fechada el 14 de mayo de 2008, por medio de la cual se dictó resolución de acusación contra los señores **Sigifredo Senior Sotomayor, Jorge Luis Feris Chadid, Edwin Mussy Reston, José María Imbett Bermúdez y Víctor Guerra De La Espriella**, en razón del delito de concierto para delinquir agravado.

**Segundo.** Revocar la resolución de acusación dictada contra el señor **Luis Carlos Ordosgoitia Santana** y en su defecto precluirle la investigación. Como

*consecuencia de lo anterior decrétese su libertad inmediata, para lo cual líbrese la correspondiente boleta de libertad.*

**Tercero.** *Confirmar la preclusión de la investigación dictada a favor de los señores **Álvaro Cabrales Hodeg, Rodrigo Burgos De La Espriella, Freddy Sánchez Arteaga y Marciano Argel Yáñez**, sindicados del mismo delito de concierto para delinquir agravado.*

(...) (Subrayado de la Sala)

### **10.1. Del daño.**

En verificación de la ocurrencia o no de un daño antijurídico, la Sala, de conformidad con la Jurisprudencia<sup>28</sup> y la Doctrina<sup>29</sup> señala que se trata de la lesión, menoscabo, deterioro o afectación de un derecho, bien o interés jurídicamente tutelado de una persona, que no tiene el deber jurídico de soportar.

Para la Sala se causó un daño a los demandantes, pues como lo acreditan los medios probatorios, especialmente, la Boleta de Visita No. 008568 del 15 de mayo del 2007, expedida por el Jefe de la Secretaría Administrativa de la Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales de Circuito Especializados (f. 159 c.1) y la providencia del 10 de marzo del 2008, Fredy Ignacio Sánchez Arteaga estuvo privado de su libertad desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008 en la Cárcel La Picota de Bogotá, circunstancia que genera perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales a quien lo padece y a sus familiares.

### **10.2. De la antijuridicidad y la imputación.**

En este punto la Sala determinará si el daño es antijurídico, y si es imputable jurídica o fácticamente a la demandada.

De conformidad con la sentencia de unificación de la Corte Constitucional SU 072 de 5 de julio de 2018, con los precedentes de esta Sala, y teniendo en cuenta que el caso *sub lite* gira en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño ocasionado con la privación de la libertad de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, respecto de quien la investigación penal fue precluida por la Fiscalía mediante providencia del 10 de marzo del 2008 (confirmada por auto del 2 de septiembre del 2008) en aplicación del principio *in dubio pro reo*, se deberá analizar si la decisión que lo privó de su libertad fue adecuada, legal, razonable y proporcional y por tanto, el accionante tenía el deber jurídico de soportar dicho daño.

La parte actora sostiene que en el presente asunto no se configura el eximente de responsabilidad en favor del Estado por la culpa exclusiva de la víctima, por cuanto el Consejo de Estado ha establecido que tal figura solamente se presenta cuando deviene de la conducta procesal de quien resultó privado de la libertad, descartándose de esa forma la conducta o comportamiento previo al proceso penal de la víctima, máxime cuando aquello fue estudiado en el trámite penal. En ese sentido, explica que el hecho de que Fredy Ignacio Sánchez Arteaga hubiera asistido a la reunión con las Autodefensas Unidas de Colombia no puede ser analizado por el juez administrativo y, por tanto, ser catalogado como un eximente de responsabilidad, en la medida que aquello fue anterior al proceso penal y fue ampliamente debatido en el proceso penal.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-333/96. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>29</sup> Orjuela Ruiz Wilson citando a Henao Juan Carlos en la Responsabilidad del Estado y sus regímenes. ECOE Ediciones Pag. 51.

Frente a lo anterior, la Sala debe precisar que no es de recibo lo afirmado por la parte demandante, en la medida en que, en recientes pronunciamientos de tutela, el Consejo de Estado ha señalado que el juez administrativo debe analizar la conducta desplegada por la víctima de la privación de la libertad, como pasa a verse a continuación:

*(...) el tribunal tuvo en cuenta que, de conformidad con el precedente vinculante fijado por la Corte Constitucional, en los casos de privación injusta de la libertad debían valorarse circunstancias como el comportamiento de la víctima y la razonabilidad y proporcionalidad de la medida privativa de la libertad.*

*3.1.3. En ese contexto, el tribunal demandado estudió las pruebas del proceso de reparación directa y encontró que hubo culpa exclusiva de la víctima y que la medida de aseguramiento fue legal, razonable y proporcional. Que «la conducta asumida por el Joven Edwin Alberto Carvajal Molina, fue eficiente en la producción del daño, porque al ser sorprendido en la comisión de un ilícito tipificado en la ley penal como punible – Hurto Calificado y Agravado -, dio lugar a la investigación que se adelantó en su contra y que lo privó de su derecho fundamental a la libertad, y si bien, la Fiscalía General de la Nación con posterioridad declinó de la persecución penal por la imposibilidad que las víctimas y testigos del hurto ocurrido al interior de un vehículo de transporte público, comparecieran al proceso penal y que conllevó a la absolución del enjuiciado, no se traduce en que la conducta punible no existió o que el imputado no la cometió, y en consecuencia, en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, configura la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, en tanto fue su actuar irregular, que lo expusieron a sufrir el daño, lo que permite sostener que se rompe el nexo de causalidad y se generará el impedimento de catalogar el daño como antijurídico e imputable a las demandadas para dar paso a la citada causal eximente, que trae como consecuencia la negación de las pretensiones de la demanda».*

*3.2. A juicio de la Sala, no hubo desconocimiento del precedente judicial, pues, ante la ausencia de precedente unificado en la Sección Tercera del Consejo de Estado, el tribunal demandado razonablemente acudió a los criterios fijados por la Corte Constitucional en las sentencias SU-072 de 2018 y C-037 de 1996.*

*(...)*

*3.2.1. Es decir, el Tribunal Administrativo del Quindío resaltó que, para los casos de privación injusta de la libertad, debía analizarse la conducta de la víctima y la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida de aseguramiento, toda vez que, de lo contrario, se desconocería el precedente constitucional fijado en las sentencias C-037 de 1996 y SU-072 de 2018, que tienen efectos erga omnes y que definen el alcance de la expresión «injustamente», contenida en el artículo 68 de la Ley 270 de 1996 [Ley Estatutaria de Administración de Justicia].*

*3.3. Conviene poner de presente que, mediante sentencia de tutela del 18 de noviembre de 2019, fue dejada sin efectos la sentencia de unificación del 15 de agosto de 2018, dictada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que había fijado los criterios para decidir casos de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad. Al desaparecer dicha sentencia de unificación, resultaba razonable acudir el criterio fijado por la Corte Constitucional, que, de hecho, está fijado en una sentencia de constitucionalidad (C-037 de 1996) y en otra de unificación (SU-072 de 2018), en cuanto al contenido y alcance del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, que regula la responsabilidad del Estado en casos de privación injusta de la libertad.<sup>30</sup> (Subrayado de la Sala)*

<sup>30</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, sentencia de tutela del 3 de diciembre del 2020, Radicado: 11001-03-15-000-2020-04607-00 (AC), C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

De igual forma, el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo estableció lo que pasa a verse en relación con el análisis del comportamiento de la víctima:

*(...) el accionante considera que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca desconoció el principio de presunción de inocencia al no tener en cuenta que fue absuelto en el proceso penal, lo cual, en su concepto, hacía que no pudiera endilgársele dolo o culpa desde la perspectiva civil.*

*Al respecto, la Sala advierte que no puede entenderse que la autoridad judicial desconoció tal garantía constitucional al declarar probado el eximente de responsabilidad de la culpa exclusiva de la víctima en el medio de control de reparación directa.*

*En primer lugar, porque el Tribunal demandado no estableció en momento alguno que el actor fuera culpable del delito por el cual fue investigado y posteriormente absuelto.*

*Y en segunda medida, por cuanto son procesos diferentes en los que se resuelven problemas jurídicos distintos: mientras que en el juicio penal se debe establecer si la conducta de una persona es considerada un delito, en el proceso de reparación directa se determina si el Estado tiene la obligación de indemnizar a quien se le causó un daño antijurídico que no estaba en el deber jurídico de soportar.*

*Por ello, analizar la incidencia de la conducta del procesado en la investigación criminal y en la imposición de la medida de aseguramiento no desconoce la presunción de inocencia del actor, pues no es ni el escenario procesal ni la autoridad competente para establecer si una persona cometió un delito sancionable por la ley penal.*

*(...)*

*Así las cosas, no le asiste razón al actor al afirmar que no se tuvo en cuenta que fue absuelto en el ámbito penal, pues el Tribunal analizó los hechos que motivaron su detención y advirtió que, a pesar de que no fuera encontrado responsable del delito que se le endilgaba, su conducta ocasionó las acusaciones en su contra, en virtud de las cuales se decretó la medida de aseguramiento.<sup>31</sup> (Subrayado de la Sala)*

Según lo anterior, el análisis de la conducta de quien fue privado de la libertad no se circunscribe a aquella asumida durante el proceso penal, como lo pretende equivocadamente el apoderado de la parte accionante, sino que comprende el estudio del comportamiento de la víctima en los hechos que generaron la imposición de la medida de aseguramiento, circunstancia que de ninguna manera vulnera la presunción de inocencia de aquella, precisamente porque a la luz del procedimiento penal, su actuar ya fue objeto de examen por el funcionario competente a la luz de las normas de tipo punitivo. En ese orden de ideas, el juzgador administrativo se limita a analizar el proceder del reclamante a efectos de establecer si existe una responsabilidad de carácter civil, no penal.

La Sala considera importante aclarar que el análisis sobre la conducta del procesado en el asunto *sub lite* no puede analizarse como una causal de exoneración para la Fiscalía por culpa exclusiva de la víctima, sino para establecer si dicha conducta fue el sustento de las pruebas por indicios que sirvieron de soporte para imponer la medida de aseguramiento, teniendo en cuenta que la decisión que finalizó el proceso penal a favor

<sup>31</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, sentencia de tutela del 29 de octubre del 2020, Radicado: 11001-03-15-000-2020-03023-01(AC), C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio.

de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga fue proferida en virtud del principio del *in dubio pro reo*.

Ahora bien, la Sala precisa que cuando la decisión que absuelve o precluye el proceso o investigación penal se emite porque el procesado no cometió el delito o el punible no existió, el caso se estudia bajo el régimen objetivo, circunstancia que no ocurrió en el *sub examine*.

Así las cosas, se procederá a verificar si en el presente asunto la Fiscalía General de la Nación incurrió en la falla del servicio en lo atinente a la imposición de la medida de aseguramiento, por tratarse de una preclusión en aplicación del principio de *in dubio pro reo*, y procederá a examinar la conducta de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga en los sucesos que originaron la imposición de la medida de aseguramiento.

### **a) Sobre la procedencia de la medida cautelar privativa de la libertad en el régimen penal de la Ley 600 de 2000**

En este punto, observa la Sala que la preclusión de la instrucción, aplicada por la Fiscalía en el asunto *sub examine*, es una figura consagrada en el artículo 39 de la Ley 600 del 2000 que se torna procedente cuando se acredita que el delito no existió, el investigado no la cometió, la conducta es atípica<sup>32</sup> o se acredita un eximente de responsabilidad, etc., como pasa a verse:

*Artículo 39. Preclusión de la investigación y cesación de procedimiento. En cualquier momento de la investigación en que aparezca demostrado que la conducta no ha existido, o que el sindicado no la ha cometido, o que es atípica, o que está demostrada una causal excluyente de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o no puede proseguirse, el Fiscal General de la Nación o su delegado declarará precluida la investigación penal mediante providencia interlocutoria.*

*El juez, considerando las mismas causales, declarará la cesación de procedimiento cuando se verifiquen durante la etapa del juicio.*

El artículo 250 de la Constitución Política de 1991, establece que la Fiscalía es el órgano encargado de ejercer la acción penal y realizar la investigación de los hechos que constituyan delito, pudiendo, en los términos del artículo 355 de la Ley 600 del 2000, imponer las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal y la conservación de la prueba<sup>33</sup>.

Siendo la Ley 600 del 2000 la normatividad procesal aplicada a la instrucción penal seguida por el punible de concierto para delinquir agravado contra Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, se establecerá si la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva que le fue impuesta y que lo mantuvo privado de su libertad desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008, se ajustó a los parámetros dispuestos en dicha ley, sin que el análisis a realizar implique una tercera instancia en materia penal, pues solamente se limita a un examen de los requisitos para la imposición de la medida de aseguramiento en el marco de la responsabilidad administrativa.

La investigación se inició con ocasión de los hechos sucedidos el 23 de julio del 2001, cuando algunos cabecillas de las Autodefensas Unidas de Colombia (grupo paramilitar ilegal) convocaron a políticos, empresarios, y representantes de sectores de relevancia

<sup>32</sup> Pen. Cualidad de una conducta de no ser típica, es decir, de no encajar en un tipo penal de delito. Tomado de: <https://dpej.rae.es/lema/atipicidad#:~:text=Pen.,un%20tipo%20penal%20de%20delito>. (Consultado el 16 de noviembre del 2020)

<sup>33</sup> **Artículo 355. Fines.** La imposición de la medida de aseguramiento procederá para garantizar la comparecencia del sindicado al proceso, la ejecución de la pena privativa de la libertad o impedir su fuga o la continuación de su actividad delictual o las labores que emprenda para ocultar, destruir o deformar elementos probatorios importantes para la instrucción, o entorpecer la actividad probatoria.

social y económica en la región, a una reunión en el corregimiento de Santafé de Ralito del municipio de Tierralta (Córdoba), a la cual asistió Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, quien incluso firmó un documento del encuentro. Por lo anterior, la Fiscalía inició la investigación penal respectiva (No. 66.875), dentro de la cual el 14 de mayo del 2007 resolvió la situación jurídica de Sánchez Arteaga, imponiéndole medida de aseguramiento de detención preventiva de la libertad.

El artículo 357 *ibidem* establece como criterio objetivo que la detención preventiva procede cuando el punible tenga una pena de prisión cuyo mínimo sea o exceda los 4 años<sup>34</sup>. En ese sentido, recuerda la Sala que el delito por el cual fue procesado Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, a saber, el de “concierto para delinquir”, se encuentra consagrado en la Ley 599 del 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”, en los siguientes términos:

**Artículo 340. Concierto para delinquir.** *Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años.*

*Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para organizar, promover, armar o financiar grupos armados al margen de la ley, la pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de dos mil (2.000) hasta veinte mil (20.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto o la asociación para delinquir. (Subrayado de la Sala)*

En atención a la norma citada, el punible por el cual fue investigado Fredy Ignacio Sánchez Arteaga cumple el primer criterio objetivo para la imposición de la medida de aseguramiento, pues el concierto para delinquir cuya finalidad es la promoción o apoyo a grupos al margen de la ley, como las Autodefensas Unidas de Colombia, tiene una pena de prisión mínima de 6 años, cumpliendo de esa manera el requisito señalado en la norma.

De igual forma, el artículo 356 *ejusdem* dispone que la medida de aseguramiento es procedente cuando surjan por lo menos dos indicios graves respecto de la responsabilidad del indagado, como pasa a verse a continuación:

**Artículo 356. Requisitos.** *Solamente se tendrá como medida de aseguramiento para los imputables la detención preventiva.*

*Se impondrá cuando aparezcan por lo menos dos indicios graves de responsabilidad con base en las pruebas legalmente producidas dentro del proceso.*

*No procederá la medida de aseguramiento cuando la prueba sea indicativa de que el imputado pudo haber actuado en cualquiera de las causales de ausencia de responsabilidad. (Subrayado de la Sala)*

En este punto es importante precisar que de acuerdo al artículo 284, *ídem*, el indicio encuentra su asidero en la experiencia y se desprende de, al menos, una prueba<sup>35</sup>, en

<sup>34</sup> **Artículo 357. Procedencia.** La medida de aseguramiento procede en los siguientes eventos:

1. Cuando el delito tenga prevista pena de prisión cuyo mínimo sea o exceda de cuatro (4) años.

(...)

<sup>35</sup> **Artículo 284. Elementos.** Todo indicio ha de basarse en la experiencia y supone un hecho indicador, del cual el funcionario infiere lógicamente la existencia de otro.

ese sentido el ente acusador fundó su decisión, consistente en imponer la medida de aseguramiento contra Fredy Ignacio Sánchez Arteaga (para aquella época Representante a la Cámara), en la medida que asistió a la reunión del 23 de julio del 2001 convocada por el grupo paramilitar e ilegal denominado “Autodefensas Unidas de Colombia” en el corregimiento de Santafé de Ralito del municipio de Tierralta (Córdoba), durante la cual Salvatore Mancuso se pronunció de forma pública y en la que los participantes, entre los cuales se hallaban políticos y empresarios de la zona, firmaron un documento de asistencia.

A juicio de la Sala, lo anterior permite deducir que la imposición de la medida de aseguramiento de detención preventiva impuesta por la Fiscalía contra Fredy Ignacio Sánchez Arteaga cumplió en su momento con los requisitos para su procedencia, y resultaba proporcional y razonable, en el sentido de que se estaba endilgando un delito de graves implicaciones para la seguridad del Estado, y el investigado ostentaba una alta investidura como congresista, de manera que no se evidencia la configuración de una falla del servicio por una decisión ilegal, irrazonable o desproporcionada en el contexto legal de la época.

Ahora bien, según las providencias del 10 de marzo y 2 de septiembre del 2008, el ente acusador determinó la preclusión de la investigación adelantada contra el político Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, pues consideró que fue amenazado para que asistiera a la reunión que se realizaría en el corregimiento de Santafé de Ralito (Córdoba), por lo cual la Fiscalía dedujo que no había acudido allí para buscar alianzas o acuerdos burocráticos y políticos. Además, destacó que, si bien Sánchez Arteaga conoció el contenido del documento firmado durante el encuentro, lo cierto es que después de aquello no se presentaron actos que reflejaran una alianza entre aquél y las Autodefensas Unidas de Colombia, máxime cuando en la mencionada zona sus votantes disminuyeron, concluyendo de esa manera que existían dudas de la participación del mencionado político en la comisión del delito de concierto para delinquir.

En síntesis, en virtud de la providencia del 10 de marzo del 2008 (confirmada por auto del 2 de septiembre del 2008), la Fiscalía precluyó la investigación en contra de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, al considerar que no existían pruebas que acreditaran su participación en el punible de concierto para delinquir, generando de esa forma dudas insalvables. De esa forma, la Sala analizará la conducta de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga en los sucesos por los cuales fue privado de la libertad y procesado penalmente.

La Sala advierte que, en Resolución del 14 de mayo del 2007, la Fiscalía Delegada de la Unidad contra el Terrorismo (expediente No. 66.875), impuso la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva de la libertad contra Fredy Ignacio Sánchez Arteaga por la presunta comisión (en calidad de coautor) del delito de concierto para delinquir, pues asistió, junto a otros políticos y empresarios, a una reunión en el corregimiento de Santafé de Ralito (Córdoba) que había sido convocada por un grupo armado al margen de la ley de naturaleza paramilitar, a saber, las Autodefensas Unidas de Colombia, en la cual además firmó un documento cuyo contenido había sido leído durante el encuentro por el cabecilla Salvatore Mancuso, siendo una actuación equívoca e inexplicable para un Representante a la Cámara, que se supone debe tener conocimiento de aquellas agrupaciones delictivas que, en su circunscripción territorial, de forma violenta, delinquen y ejercen presión sobre la población civil para imponer un orden de facto, y promover sus intereses económicos, sociales y políticos, siendo aquello lo que justamente determinó que la Fiscalía dispusiera la vinculación del demandante al proceso penal y la imposición de la medida de aseguramiento en su contra.

Se observa entonces que los elementos de juicio recabados en fase de investigación daban cuenta de un actuar irregular por parte de un servidor público (Representante a la

Cámara), pues pese a conocer las acciones delictivas y reprochables de las Autodefensas Unidas de Colombia, participó en una reunión convocada por esa agrupación paramilitar, incluso firmó un documento de asistencia, comportamiento que, fase de investigación preliminar por parte de la Fiscalía, justificó de forma razonable y proporcional la privación de su libertad.

Si bien en la investigación penal se indica que Fredy Ignacio Sánchez Arteaga asistió a la mencionada reunión, por cuanto fue intimidado por un integrante de las Autodefensas Unidas de Colombia, no puede olvidarse que para el 23 de julio del 2011 aquél ostentaba la calidad de Representante a la Cámara, cargo que le imponía el deber de denunciar las actividades del grupo ilegal, las presiones de que eventualmente pudiera ser sujeto, y que le permitía tener acceso a las autoridades judiciales, militares y de policía a efectos de solicitar protección para él y para su familia y evitar que la referida reunión se llevara a cabo, o por lo menos, lograr no verse forzado a participar.

Por esas razones, se esperaba una conducta diferente de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga, máxime tratándose de una persona que había ostentado posiciones destacadas en la administración pública, era un servidor público de relevancia nacional (Representante a la Cámara), y aspiraba a ser el mandatario departamental en Córdoba, es decir, el máximo dirigente ejecutivo del departamento, persona con posición indiscutida de liderazgo de quien, por lo mismo, se espera una conducta intachable, no equívoca o ambigua respecto de grupos armados que cometen actos de barbarie y terrorismo contra la población civil que eran de sobra conocidos en el país y, sobre todo, conocidos, investigados y debatidos en las instancias principales de debate democrático y decisión de políticas públicas, como el Gobierno Nacional, las fuerzas militares, los organismos de inteligencia y, por supuesto, el Congreso de la República.

Con fundamento en lo anterior se desprende que la actuación de Fredy Ignacio Sánchez Arteaga contribuyó eficazmente a la causación del daño cuya reparación reclama en las pretensiones de la demanda, en la medida que se expuso de manera negligente a la privación de la libertad, pues asistió a una reunión convocada por un grupo paramilitar e ilegal (Autodefensas Unidas de Colombia), y en ese sentido, la decisión de la Fiscalía de imponer medida de aseguramiento encontraba un fundamento razonable y plausible.

Así las cosas, considera la Sala que no hay lugar a declarar la responsabilidad administrativa y patrimonial de la entidad accionada, pues con su conducta Fredy Ignacio Sánchez Arteaga se expuso al menoscabo padecido, máxime cuando no se acreditó que el actuar de la Fiscalía General de la Nación haya sido irregular, irrazonable, caprichoso o arbitrario.

En conclusión, la sala encuentra que no se acreditó que la privación de la libertad sufrida por Fredy Ignacio Sánchez Arteaga desde el 15 de mayo del 2007 hasta el 10 de marzo del 2008, fuera un daño antijurídico que aquél no se encontrara en la obligación de soportar, pues el actuar de la Fiscalía General de la Nación resultó razonable, justificado y proporcional, máxime cuando Sánchez Arteaga se expuso con su actuación gravemente negligente a las imputaciones que se hicieron en su contra.

## **XI. COSTAS PROCESALES**

La Sala considera que el artículo 171 del CCA<sup>36</sup>, no contiene el imperativo de condenar en costas a la parte vencida, en la medida que depende de la conducta asumida por las

---

<sup>36</sup> **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.



partes en el proceso, cuya remisión a la norma supletoria, es decir, Código de Procedimiento Civil, es solo para efectos de la liquidación y ejecución de las costas.

Teniendo en cuenta que en la jurisdicción contencioso administrativa, la condena en costas, no deviene como consecuencia de resultar vencido en el proceso, esta jurisdicción tiene por finalidad la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, y que este compendio de garantías comprende en el ámbito de los artículos 2º y 230 Constitucionales, la realización de la justicia y el acceso a la administración de justicia, y que no se vislumbró una actuación temeraria de las partes, esta se abstendrá de condenar en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad a lo expuesto en la presente providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia por Secretaría liquidar las costas del proceso, entregar el remanente a la demandante y archivar el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
(Aprobado en sesión de la fecha, Sala N° 5).



**FERNANDO IREGUI CAMELO**  
Magistrado



**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
Magistrado



**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
Magistrada