

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Medio de control: REPARACION DIRECTA  
Demandante: Benjamín Roa Camargo y otros  
Demandada: Nación – Rama Judicial y Otros  
Expediente: 11001333603420150036900

Corresponde al Despacho decidir la demanda presentada los señores Benjamín Roa Camargo, Benjamín Roa Ortiz en nombre propio y en representación de su hijo Fernando Roa Alarcón, Alvin Heiner Roa Camargo y Carmen Cecilia Camargo Angarita, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que solicitaron que se declare responsable a la Nación – Rama Judicial, Procuraduría General de la Nación y Registraduría Nacional del Estado Civil, por los presuntos daños materiales e inmateriales ocasionados como consecuencia del indebido registro en el Sistema de Sanciones y Causas de Inhabilidad, de una pena accesoria correspondiente a interdicción de derechos y funciones públicas que nunca fue impuesta por autoridad judicial.

Lo anterior, con base en los siguientes

## I ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

**"PRIMERO:** *Sírvase señor Juez **DECLARAR** administrativamente responsable a la Nación – **RAMA JUDICIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** por los daños antijurídicos y perjuicios materiales e inmateriales causados al señor **BENJAMIN ROA ORTIZ y su grupo familiar** von ocasión de los hechos.*

**SEGUNDO: CONDENAR,** a la **RAMA JUDICIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**, a pagar al señor **BENJAMIN ROA ORTIZ** la suma de CIENTO OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS MIL PESOS (\$184.900.000.00), por concepto de perjuicios materiales causados en la modalidad de lucro cesante consolidado. Suma que deberá ser indexada al momento de la ejecución de la sentencia.

**TERCERO: CONDENAR**, a la Nación - **RAMA JUDICIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** a pagar por concepto de perjuicios inmateriales al señor BENJAMIN ROA ORTIZ la suma equivalente a 1.000 S.M.L.M.V.

**CUARTO: CONDENAR**, a la Nación - **RAMA JUDICIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** a pagar por concepto de perjuicios inmateriales a la compañera permanente, la señora CARMEN CECILIA CAMARGO ANGARITA la suma equivalente a 500 S.M.L.M.V..

**QUINTO: CONDENAR**, a la Nación - **RAMA JUDICIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** a pagar por concepto de perjuicios inmateriales a: ALVIN HEINER ROA CAMARGO, BENJAMIN ROA CAMARGO y FERNANDO ROA ALARCON hijos del actor, la suma equivalente a 500 S.M.L.M.V para cada uno..

**SEXTO: ORDENAR** a la Nación - **RAMA JUDICIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** cumplir la sentencia en los términos del Art. 192 y siguientes del código contencioso administrativo y de lo contencioso administrativo.

**SÉPTIMO: Condénese en costas a la a la Nación - RAMA JUDICIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, y REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL."**

## 2. Hechos

Afirmó el apoderado de la parte actora que:

El señor Benjamín Roa Ortiz, mediante sentencia del 25 de julio de 2008 proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica-Cesar fue condenado por el delito de lesiones personales culposas, por el cual se impuso la pena principal de 20 meses de prisión y pena accesoria de privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas, así como también, la privación del derecho a la tenencia y porte de armas, por un periodo igual al de la pena principal.

El 13 de agosto de 2008, la Procuraduría General de la Nación registró en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad "SIRI" (Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad) una inhabilidad para contratar con el Estado derivada de la supuesta pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas. Sostiene que dicho registro fue conocido por el señor Benjamín Roa Ortiz cuando generó el certificado ordinario de antecedentes disciplinarios N° 20006387 en el portal web de la Procuraduría General de la Nación.

En el formato remitario de comunicación de la sentencia a autoridades

competentes, se informó por parte del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica, a la Procuraduría General de la Nación y a la Registraduría Nacional del Estado Civil de la existencia de una pena accesoria correspondiente a la interdicción de derechos y funciones públicas. No obstante sostiene que esa pena nunca fue impuesta al demandante, constituyéndose en esta medida, una falla del servicio en cabeza de la Rama Judicial debido al defectuoso funcionamiento de la administración al incurrir en una flagrante impericia.

El señor Benjamín Roa Ortiz en varias ocasiones elevó derechos de petición a la Procuraduría General de la Nación, tendientes a que se realizará la correspondiente actualización en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad "SIRI" (Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad), puesto que la inhabilidad reportada no fue legalmente impuesta en ninguna clase de proceso judicial o administrativo.

El demandante presentó derecho de petición dirigido al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica (Cesar) solicitando decretar la cancelación inmediata de la sanción por "interdicción de derechos y funciones públicas" comunicada a la Procuraduría General de la Nación por orden de ese juzgado. Solicitud que fue resuelta por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, mediante auto del 16 de mayo de 2012.

El 28 de diciembre de 2012, el demandante elevó derecho de petición a la Procuraduría General de la Nación, bajo radicado 477784, solicitando que se corrigiera la ejecución de la pena en lo relativo a la inhabilidad para contratar con el Estado. En respuesta de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación a través de oficio CGS (0010)- EERB del 8 de enero de 2013 negó la cancelación del registro de la sanción.

En distintas providencias el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Distrito Judicial de Valledupar, manifestó que en ningún momento se impuso al señor Benjamín Roa Ortiz la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas, y a su vez, informó de esta situación a la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación mediante oficio No. CGS (1012)-GCPR del 18 de abril de 2013 procedió a realizar la actualización correspondiente suprimiendo del registro del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad la pena accesoria de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas. No obstante en esa certificación, advierte que la pena accesoria según lo reportado sí fue impuesta en el presente caso.

A través de derecho de petición presentado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil 086528 de 2013, el hoy demandante solicitó suprimir el registro de la pena accesoria de inhabilidad de interdicción de derechos y funciones públicas, sin que medie respuesta alguna.

La Procuraduría General de la Nación de manera equivocada, mantuvo el error generando perjuicios materiales y morales al señor Benjamín Roa Ortiz y su grupo familiar al conservar reportada dicha inhabilidad por aproximadamente 5 años, la cual se perpetuó desde el día trece 13 de agosto de 2008 hasta el día 18 de abril de 2013.

Señaló que el daño antijurídico se causó a partir del error judicial presentado en el formato de remisión de información a las autoridades competentes, y en el que se informó de la existencia de una supuesta interdicción de derechos para contratar con el Estado en el año 2008, por lo que los perjuicios causados permanecieron en el tiempo hasta el 18 de abril de 2013, fecha en la cual, la Procuraduría General de la Nación procede a retirar del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad la citada inhabilidad.

Afirma que la extralimitación de la Procuraduría General de la Nación al imponer la sanción de inhabilidad para contratar con el Estado de manera discrecional y arbitraria sin que mediara decisión de autoridad competente, generó perjuicios materiales e inmateriales al demandante y su grupo familiar.

Por lo tanto, si bien es cierto el señor Benjamín Roa no es un servidor público de carrera administrativa, ha ostentando la calidad de servidor público en reiteradas oportunidades en cargos de libre nombramiento y remoción, como también, se ha desempeñado como contratista estatal para la ejecución de obras y celebrado contratos de prestación de servicios profesionales con entidades estatales.

El señor Benjamín Roa Ortiz durante el tiempo en el que permaneció la inhabilidad en el Certificado de Antecedentes Disciplinarios, fue requerido en varias oportunidades por dirigentes políticos que ocupaban cargos de elección popular para acompañar los diferentes procesos políticos en entidades estatales. Sin embargo, no fue posible su vinculación con los entes territoriales debido a la referida inhabilidad para contratar con el Estado derivada de la supuesta pena accesoria de Interdicción de Derechos y Funciones Públicas registrada por la PGN, que conllevó a la pérdida de la oportunidad laboral.

Sostuvo que al no contar con su fuente principal de ingresos, el señor Benjamín Roa Ortiz y su grupo familiar han sufrido un menoscabo en su

estilo y calidad de vida, impidiendo los estudios superiores a sus dos hijos, así como el señor Benjamín Roa Ortiz, ha incumplido con obligaciones de alimentos para con su hijo menor y en consecuencia del mismo fue denunciado ante la Fiscalía Séptima Local de Floridablanca por el delito de Inasistencia Alimentaria.

Finalmente aduce que la señora Carmen Cecilia Camargo, compañera permanente del señor Benjamín Roa Ortiz, padece síndrome de Guillain-Barre desde el año 2009 y por ello, no ha podido respaldar económicamente al hoy demandante ni ha logrado solventar las necesidades derivadas de esta enfermedad.

### **3. Fundamentos de derecho**

En el libelo se citan los siguientes:

De orden constitucional: artículos 2, 5, 6, 25, 26, 29, 42, 44, 48, 53, 54 y 90 de la Constitución Política.

De orden legal: Artículos 3, 4 numeral 2, 5 numerales 3, 7 y 8, 8, 45, 103, 104 numeral 1, 140, 159 y 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

De la lectura integral de la demanda se extraen los argumentos del extremo activo así:

Sostiene que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 90 de la Constitución Política, la responsabilidad subjetiva del Estado se configura por la omisión o extralimitación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones tanto constitucionales como legales, caso en el cual se debe dar aplicación al principio indemnizatorio en cabeza del Estado.

Indica que en el presente caso se configura dicha responsabilidad bajo la modalidad de falla del servicio por extralimitación en la funciones ejercidas por la Procuraduría General de la Nación, al mantener durante cinco años una inhabilidad que nunca fue impuesta al demandante en sentencia judicial ni actuación administrativa, así como por el error de la Rama Judicial a través de los servidores públicos encargados de comunicar la sentencia a las demás entidades estatales, al incurrir en una conducta de flagrante impericia.

Señala que las anteriores actuaciones causaron graves perjuicios a los demandados, en especial al señor Benjamín Roa Ortiz a quien además le fueron quebrantados sus derechos a la participación política, a elegir y ser elegido, al trabajo y al mínimo vital, así como se privó a sus hijos a recibir alimentos y educación.

#### **4. Contestación de la demanda**

##### **Registraduría Nacional del Estado Civil**

Manifiesta la apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil que, las pretensiones de la demanda carecen de total sustento probatorio, y por el contrario de demostrará que fue el demandante quien con sus actuaciones dio lugar a la problemática fáctica que se plantea en el libelo.

Como excepciones propuso:

i) Ausencia de los requisitos que configuran la falla del servicio, al considerar que las actuaciones adelantadas por la Registraduría Nacional del Servicio Civil no comportan la responsabilidad de la entidad, por el contrario, su proceder se enmarcó dentro de las disposiciones legales que reglamentan el deber de proceder a dar de baja por pérdida y/o suspensión de los derechos políticos, las cédulas de ciudadanía en estricto cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 70 del Decreto Ley 2241 de 1986, y por tanto, el daño alegado por el demandante no deviene de una actuación por parte de esa entidad, sino de un presunto error judicial en cabeza del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica.

Señala además que no existió omisión, prestación defectuosa o tardía del servicio y que tampoco se causó un daño que pueda ser atribuido a la Registraduría, por cuanto insiste que ésta actuó en estricto cumplimiento de sus funciones y porque en todo caso, el único limitante que genera dar de baja una cédula es el derecho al sufragio.

ii) Hecho de un tercero, en tanto que considera que la situación jurídica de pérdida y/o suspensión de los derechos políticos fue producto única y exclusivamente de la información suministrada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica, situación que fue resuelta a favor del señor Benjamín Roa, una vez se conoció el yerro cometido por el Despacho Judicial, a través de acto administrativo de fecha 16 de mayo de 2013.

iii) Falta de legitimación en la causa por pasiva, pues insiste en que el causante del daño fue el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica.

##### **Procuraduría General de la Nación**

El apoderado de la entidad demandada se opuso la totalidad de las pretensiones respecto de la actuación de la Procuraduría General de la Nación, por cuanto no se cumplen los presupuestos de responsabilidad del Estado. Por un lado señala que, el daño que se pretende encausar en la

actuación constitucional y legal de la Procuraduría consistente en registrar las sanciones penales y disciplinarias que se impongan a los ciudadanos por orden de autoridad competente, conforme lo dispone el artículo 174 de la Ley 734 de 2002, por lo que dicha actuación no puede ser tomada de manera aislada o caprichosa, más aun si se tiene en cuenta que una vez el Juzgado de Aguachica procedió a aclarar la situación, se realizaron los ajustes correspondientes, con lo cual el presunto daño no fue ocasionado por la acción u omisión de la Procuraduría General de la Nación.

Por lo anterior, propuso como excepción la siguiente:

i) Falta de legitimación en la causa por pasiva, pues señala que la autoridad que reportó la información referente al señor Benjamín Roa Ortiz, fue el Juzgado Promiscuo Municipal de Valledupar, autoridad judicial competente para realizar ese tipo de reportes y la única que puede ordenar la cancelación del mismo.

#### **Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**

Por auto del 27 de octubre de 2016 se tuvo por no contestada la demanda por parte de la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (fls.159 y 160).

#### **5. Actuación procesal**

La demanda fue radicada el 20 de abril de 2015 y correspondió por reparto al Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo de Bogotá (fl.24 cuaderno principal), que auto del 03 de septiembre del mismo año la admitió (fl.26 cuaderno principal). Luego, en aplicación al Acuerdo CSBTA15-430 del 1 de octubre de 2015, por medio del cual se redistribuyen procesos en trámite de los Juzgados Administrativos de la Sección Tercera a los Juzgados de la Sección Primera en el Circuito Judicial de Bogotá, el presente expediente fue asignado a este Juzgado (fl.28 cuaderno principal).

El Despacho mediante auto del 29 de enero de 2016 avocó el conocimiento e informó número de cuenta de gastos procesales (fls.29 y 30 cuaderno principal).

La admisión de la demanda, se notificó por correo electrónico el 18 de marzo de 2016 a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Procuraduría General de la Nación y Registraduría Nacional del estado Civil, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls.33 a 38 cuaderno principal).

Por auto del 10 de agosto de 2016, se admitió la reforma de la demanda y se corrió traslado a las partes (fls.141 a 144 cuaderno principal).

De las excepciones propuestas por el extremo pasivo se corrió el traslado respectivo (fl.157 cuaderno principal), la parte actora no efectuó pronunciamiento.

Mediante providencia del 27 de octubre de 2016 se tuvo por contestada la demanda y su reforma por parte de la Procuraduría General de la Nación, la demanda por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no así la reforma de la demanda, se tuvo por no contestada la demanda por la Rama Judicial – Dirección ejecutiva de Administración Judicial y se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial (fls.159 y 160 cuaderno principal).

Por auto del 05 de junio de 2017 se señaló como nueva fecha para llevar a cabo la audiencia inicial el 28 de junio de ese mismo año (fl.170), la cual se inició en la fecha ordenada y en la que se negó la excepción de caducidad propuesta por el extremo demandado y se otorgó en el efecto suspensivo el recurso de apelación propuesto contra dicha decisión (fls.176 a 184 cuaderno principal).

Mediante auto del 1 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión proferida por este Juzgado en el curso de la audiencia inicial en la cual declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control (fls.197 a 201 cuaderno principal). En providencia del 20 de septiembre del mismo año se obedeció y cumplió lo resuelto por el Superior y se señaló como fecha para continuar con la audiencia inicial el 16 de abril de 2018 (fl.211 cuaderno principal).

La referida audiencia se efectuó en la fecha indicada y se señaló el 6 de septiembre de ese mismo año para llevar a cabo audiencia de pruebas (fls.212 a 220 cuaderno principal). La audiencia del artículo 181 del C.P.A.C.A. se inició el día y hora señalados, en la cual se receptionaron testimonios y se fijó nueva fecha para su continuación (fls.238 a 244 cuaderno principal). La diligencia se reanudó el 30 de noviembre de 2018 con el fin de recibir declaración de testigo que se encontraba pendiente, se realizó el trámite de contradicción del dictamen pericial decretado y se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión (fls.249 a 255 cuaderno principal).

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente las partes presentaron sus alegatos de conclusión (fls.260 a 272, 273 a 277, 278 a 283 y 284 a 285 cuaderno principal).



## **6. Alegatos de conclusión**

### **6.1 Parte demandante**

El apoderado de la parte actora alegó que de conformidad con la prueba testimonial practicada se logró demostrar que: i) el señor Benjamín Roa Ortiz contaba con una amplia trayectoria en el sector público del orden nacional y territorial en el Departamento del Cesar y en el municipio de Aguachica había recibido en el año 2010 concepto de viabilidad para contratar sus servicios profesionales en el ICA, el cual no pudo concretarse debido a la inhabilidad registrada en sus antecedentes disciplinarios, ii) el demandante tenía una relación directa con el desarrollo de procesos políticos que le permitían ser reconocido ampliamente en el sector público, y perdió la oportunidad de ser elegido como edil de Teusaquillo y de ser nombrado como Registrador de Instrumentos Públicos, iii) como consecuencia del error imputable a las demandas de manera solidaria (por cuanto pese a conocer del mismo se negaron a corregirlo), se causaron daños patrimoniales y extrapatrimoniales a él y su núcleo familiar que debe ser reparados.

### **6.2 Parte demandada**

#### **Registraduría Nacional del Estado Civil**

La apoderada de la Registraduría Nacional del Estado Civil, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, en especial lo relacionado con las excepciones de falta de legitimación en la casusa por pasiva y culpa exclusiva de un tercero y agregó que la prueba testimonial y pericial practicada en el proceso debe ser analizada a luz de la sana crítica por cuanto en su criterio tanto los declarantes como la perito, incurrieron en varias imprecisiones que afectan su credibilidad.

#### **Procuraduría General de la Nación**

La apoderada de la Procuraduría General de la Nación reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y se opuso al reconocimiento de los perjuicios reclamados, por cuanto asegura no se encuentran demostrados. Señaló que ninguna de las pruebas que obran en el plenario permiten acreditar los perjuicios materiales que se reclaman, pues ni siquiera las testimoniales que se practicaron logran demostrar la causación de un detrimento en la suma que se reclama.

Indicó que la información que se reporta en el certificado antecedentes disciplinarios es un requisito exigido únicamente para acceder a cargos públicos, por lo que no puede el demandante pretender una supuesta

vulneración al derecho al trabajo, porque en todo caso por su experiencia profesional como economista, el ejercicio de su carrera no se limitaba necesariamente en el desempeño en un cargo oficial. Frente a los daños reclamados por los hijos del señor Roa Ortiz alegó que la prueba testimonial no puede sustituir aquella que jurídicamente resulta idónea, como sería en este caso la documental, prueba que en este caso no se allegó, es decir, no existe prueba de que por un lado el joven Alvin Heiner Roa estuviera cursando estudios universitarios al momento de los hechos o que éste o su hermano Benjamín Roa Tuvieran algún impedimento para trabajar y costearse sus estudios.

Puso de presente que pese a que los testigos en sus declaraciones refieren ser cercanos al demandante, conocer y acompañarlo en la situación que enfrentó, ninguno sabe con certeza cuál fue la anotación de la inhabilidad que aparecía en el certificado de antecedentes disciplinarios, e incluso aseguraron que la misma aún estaba vigente. Así mismo, manifestó que aunque los declarantes coincidieron en aseverar que por la anotación en sus antecedentes el señor Roa no había podido acceder a un cargo de elección popular como edil de su localidad, las mismas no pueden demostrar la ocurrencia de un daño, puesto que ello constituye una mera expectativa, ya que ningún aspirante a cargo de elección popular tiene garantizada su elección con la sola postulación e inscripción al proceso electoral.

Finalmente señaló que el peritaje llevado a cabo por la auxiliar de la justicia designada en este proceso, adolece de serias imprecisiones que no permiten considerar el dictamen como soporte jurídicamente válido para concluir la existencia de daños extrapatrimoniales, tales como la fecha de configuración de los mismos, su origen, así como los soportes y razones de su experticia.

#### **Rama judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**

La apoderada de la entidad demandada Rama Judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y expuso que en el presente caso no se ha demostrado el daño alegado por cuanto el demandante se encontraba condenado con pena de prisión según sentencia del 25 de julio de 2008, hasta el 25 de marzo de 2010, de manera que cualquier reclamación de perjuicios ocasionada durante dicho periodo no tiene sustento, además, porque para la época que se aduce, se ocasiono el presunto perjuicio moral y material, el señor Benjamín ya había cumplido la condena impuesta y por ello los mismos no se derivan de la misma. Así, indicó que de aceptarse que existió el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, este fue superado por el paso del tiempo, pues

el registro sólo era por el lapso de 20 meses, periodo que duró la condena del hoy demandante.

Finalmente alega que en este asunto se configura la excepción de hecho de un tercero en caso de llegarse a considerar que los demandantes sufrieron algún perjuicio, la responsabilidad recae únicamente en la Procuraduría General de la Nación y en la Registraduría Nacional del Estado Civil, quienes al realizar las anotaciones consignaron una pena superior a la efectivamente impuesta.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, a resolver previas las siguientes

## II CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

El Despacho es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda de reparación directa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup> y lo dispuesto por el Acuerdo CSBTA15-430 del 1 de octubre de 2015 de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá<sup>2</sup>.

### 2. Fijación del litigio.

El litigio se fijó en establecer si se configuró un daño antijurídico atribuible a la Nación – Rama Judicial, Procuraduría General de la Nación y Registraduría Nacional del Estado Civil, que conlleve la obligación de reparar los perjuicios causados a los demandantes, con ocasión de los presuntos daños ocasionados con la falla del servicio efectuada en contra del señor Benjamín Roa Ortiz.

### 3. Problema jurídico

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada en el presente proceso, el problema jurídico se

---

<sup>1</sup> **Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.** “Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

6. De los reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes...”

<sup>2</sup> A través del cual se ordenó la remisión de algunos procesos de la Sección Tercera de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá a los Despachos de la Sección Primera.

contrae a determinar si debe declararse patrimonialmente responsable a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Procuraduría General de la Nación y/o Registraduría Nacional del Estado Civil, por los daños ocasionados a los demandantes, con ocasión del registro de sanciones e inhabilidades a nombre del señor Benjamín Roa Ortiz, consistente en inhabilidad para contratar con el Estado, derivada de la pena accesoria de inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas, regulada en el numeral 1 del artículo 43 e inciso final del artículo 52 del Código Penal.

Para el efecto, deberá verificarse si se configuran en el caso concreto los elementos de responsabilidad extracontractual del Estado.

Establecido lo anterior, deberá determinarse si los perjuicios invocados por el demandante se encuentran probados o no.

En caso afirmativo, deberá procederse a su respectiva tasación.

### **3. De la responsabilidad extracontractual del Estado y sus elementos**

Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución Política, la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado tiene como fundamento la 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 de un deber normativo.

En relación con la naturaleza del daño antijurídico, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que *"ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario"*<sup>3</sup>, y por tanto, *"en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico"*<sup>4</sup>.

Ahora bien, la imputación de responsabilidad se ha abordado, a partir de tres criterios, a saber: falla en el servicio, riesgo excepcional y el daño especial, según la determinación fáctica de cada caso y la atribución jurídica que proceda<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2006. Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo. Exp. 13168.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 27 de septiembre de 2000. Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez. Exp. 11601.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C, providencia del 28 de enero de 2015, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Radicación número: 05001-23-31-000-2002-03487-01(32912)A.

Así, la falla del servicio, según lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado, es el criterio de imputación principal para establecer la responsabilidad del Estado, que tiene como presupuesto el reconocimiento de la existencia de mandatos de abstención –deberes negativos- como de acción –deberes positivos- a cargo del Estado, por lo que para que se genere responsabilidad con fundamento en ello es necesario acreditar: i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración.

Por su parte, en lo que concierne al riesgo excepcional como criterio de imputación, habrá lugar a su aplicación cuando el daño ocurre como consecuencia de la actividad legítima de la administración pública que: i) comporta un riesgo de naturaleza anormal, o ii) que resulta excesivo, bien porque se incrementó aquel que es inherente o intrínseco a la actividad, o porque en el despliegue de esta se crean riesgos que en atención a su exposición e intensidad, exceden lo razonablemente asumible por el perjudicado<sup>6</sup>.

Finalmente, el criterio de imputación denominado daño especial, se refiere al desequilibrio de las cargas públicas, es decir cuando quien reclama una compensación ha padecido una suerte más desfavorable respecto a los inconvenientes normales de la vida en sociedad<sup>7</sup>.

En tales condiciones, el primer elemento de responsabilidad extracontractual del Estado lo constituye la existencia de un daño antijurídico, con el cual, una vez demostrado, se debe realizar el correspondiente juicio de imputación atendiendo a los presupuestos fácticos y jurídicos en que se funde el caso concreto.

#### **4. Responsabilidad Extracontractual del Estado por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia**

En relación con los títulos de imputación aplicables a los daños causados por la acción u omisión de los agentes judiciales, la Ley Estatutaria de la administración de justicia (270 de 1996) en el artículo 65 desarrolló tres eventos a partir de los cuales el Estado debe asumir la reparación por los daños antijurídicos que le resulten imputables con ocasión de la administración de justicia: (i) el error jurisdiccional (ii) la privación injusta de la libertad y (iii) el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

---

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Sección Tercera, sentencia del 13 de diciembre de 2005. Expediente: 24671.

En cuanto a los presupuestos para declarar la responsabilidad del Estado derivada del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el Consejo de Estado<sup>8</sup>, ha señalado que éste conlleva todo aquello que no esté contenido en una providencia judicial, realizado en virtud del servicio judicial, que es imputable a la administración de justicia y que irroge daño a un particular, que puede provenir de funcionarios judiciales y particulares que ejerzan facultades jurisdiccionales, que exista un funcionamiento defectuoso o anormal, partiendo de la comparación de lo que debería ser un ejercicio adecuado de la función judicial; y que se manifiesta bien porque la administración de justicia ha funcionado mal, no ha funcionado o funcionó tardíamente. Lo anterior, siempre que estén acreditados los elementos que estructuran su responsabilidad, esto es, que se haya causado un daño antijurídico y que este resulte imputable a una actuación u omisión de la autoridad Judicial.

#### **6. De la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas y de la inhabilidad para contratar con el Estado.**

En primer lugar, en lo relacionado con las normas que reglamentan la inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas, tenemos que el numeral 1 del artículo 43 del Código Penal dispone que esta pena se ubica dentro de "*las penas privativas de otros derechos*" y, que el artículo 44 del mismo código establece que esta inhabilidad priva al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales.

Por su parte, el artículo 52 del Código Penal indica que para la imposición de las penas accesorias, esta deberá tener relación directa con la realización de la conducta punible, por haber abusado de ellos o haber facilitado su comisión, o cuando la restricción del derecho contribuya a la prevención de conductas similares a la que fue objeto de condena; no obstante, respecto a la pena accesoria que aquí nos ocupa, la misma norma estableció un **imperativo especial para su aplicación** y el límite temporal por el que debe ser aplicada al condenado. De manera concreta señala la norma que **la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas**, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 15 de octubre de 2015, radicación nro. 25000-23-15-000-2003-02207-01, Nro. Interno 34548, reiterada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, sentencia del 8 de mayo de 2017, Radicación número: 25000-23-31-000-2005-00529-01(37924).

A su turno, el artículo 53 del estatuto penal señala respecto del "cumplimiento de las penas accesorias", que cuando las penas privativas de otros derechos sean concurrentes con una privativa de la libertad, se aplicarán y ejecutarán simultáneamente con esta. De tal manera que una vez cumplido lo anterior, el juez oficiosamente dará la información respectiva a la autoridad correspondiente. No obstante, el artículo 92 ídem señala que la rehabilitación de derechos afectados por una pena privativa de los mismos, cuando se imponga como accesoria, operará, entre otros, de pleno derecho una vez transcurrido el término impuesto en la sentencia.

De lo anterior, puede concluirse respecto a la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas que: i) el juez penal está obligado a imponerla siempre que se imponga la pena de prisión, y en todo caso por mandato legal opera automáticamente como consecuencia de la condena de pena privativa; ii) la imposición de ésta sanción trae como consecuencia privar al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales, iii) la duración de la pena será la misma de la de la pena de prisión impuesta y hasta una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley, -es decir 20 años- sin perjuicio de lo que prevé la Constitución para el caso de la condena por delitos contra el patrimonio del Estado; iv) la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas se aplicará y ejecutará simultáneamente con la pena de prisión, y v) la rehabilitación de los derechos restringidos en virtud de la pena operará de pleno derecho una vez transcurrido el término impuesto en la sentencia.

Por otro lado, se observa que de la imposición de la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, el legislador derivó la aplicación automática de la inhabilitación para contratar con el Estado, la cual está reglamentada en el literal d) del numeral 1º del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, que para la época de los hechos establecía:

*"Artículo 8º.- De las Inhabilidades e Incompatibilidades para Contratar:*

*1o. Son inhábiles para participar en licitaciones o concursos y para celebrar contratos con las entidades estatales:*

*(...)*

*d) Quienes en sentencia judicial hayan sido condenados a la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas y quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.*

*(...)*

*Las inhabilidades a que se refieren los literales c), d), e i) se extenderán por un término de cinco (5) años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto que declaró la caducidad, o de la*

*sentencia que impuso la pena o del acto que impuso la destitución; (...)*".

Así las cosas, queda claro que las dos inhabilidades (inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas, e inhabilidad para contratar con el Estado), si bien tienen una relación entre sí, pertenecen a un sistema normativo diferente, por lo cual buscan alcanzar distintas finalidades, y por ello, la ley dispone para cada una de ellas límites temporales diferentes para su aplicación.

## **7. Caso concreto**

Según se tiene, en el caso concreto los señores Benjamín Roa Camargo, Benjamín Roa Ortiz en nombre propio y en representación de su hijo Fernando Roa Alarcón, Alvin Heiner Roa Camargo y Carmen Cecilia Camargo Angarita, acudieron a la Jurisdicción con el fin de que se condene al Estado, concretamente, a la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a la Procuraduría General de la Nación y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por los presuntos daños derivados de una inhabilidad registrada al señor Benjamín Roa Camargo, que nunca fue impuesta por autoridad judicial o administrativa, alegando un error judicial por parte de los funcionarios judiciales que la reportaron y la omisión o extralimitación de los servidores públicos de la Procuraduría General y Registraduría Nacional del Estado Civil que mantuvieron su registro durante 5 años.

Con los documentos que obran en el expediente se encuentran probados los siguientes hechos relevantes:

1.- Mediante sentencia condenatoria del 25 de julio de 2008, proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica Cesar dentro del proceso Rad. 2008-055<sup>9</sup>, el señor Benjamín Roa Ortiz fue condenado a 20 meses de prisión por el delito de Lesiones Personales Culposas y como pena accesoria se le impuso la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas, así como la prohibición de tenencia y porte de armas, por un periodo igual de la pena principal. De igual manera, se impuso al condenado al pago de perjuicios materiales y morales en favor de la víctima del ilícito y se concedió el beneficio de suspensión condicional de la pena (fls.5 a 9 C pruebas, 85 a 89 y 121 a 123 del C principal)

2.- Mediante formato Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial – Penas Accesorias, Jurisdicción Ordinaria Laboral Especialidad

---

<sup>9</sup> El Juzgado precisa que ninguno de los documentos obrantes en el expediente concernientes a la sentencia enunciada se encuentra completo, por lo que resulta imposible verificar la motivación completa del fallo.



Penal, suscrito por el Juez Primero Promiscuo Municipal de Aguachica Cesar y por el Secretario de dicho Despacho, se registró dentro del proceso Rad. 2008-055, por el delito de lesiones personales culposas con pena principal de 20 meses de prisión, la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas al condenado Benjamín Roa Ortiz, comunicación dirigida a la Procuraduría y Registraduría Nacional. Según la información allí reportada la sentencia condenatoria a que se hizo alusión quedó ejecutoriada el 13 de agosto de 2008 (fls.13 C pruebas, 58 y 116 vuelto C principal).

3.- En certificado de antecedentes ordinario de la Procuraduría General de la Nación de fecha 24 de agosto de 2010, que contiene la información de Registro de Sanciones e Inhabilidades (SIRI), el señor Benjamín Roa Ortiz registraba como anotaciones, la pena de prisión por el delito de lesiones personales culposas según providencia del 25 de julio de 2008 e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo de la pena de prisión, así como inhabilidad para contratar con el estado por el termino de cinco años a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia (fls.11 y 12 C pruebas y 117 C principal).

4.- Mediante derecho de petición de fecha 10 de diciembre de 2012, el señor Benjamín Roa Ortiz solicitó a la Procuraduría General de la Nación excluir del reporte de antecedentes la inhabilidad e interdicción de derechos y funciones públicas, así como la inhabilidad para contratar con el estado, por cuanto indicó, la autoridad judicial en ningún momento impuso dicha pena (fls.15 C pruebas y 123 vuelto C principal)

5.- Mediante oficio de fecha 8 de enero 2013, la Procuraduría General de la Nación dio respuesta a la petición elevadas por el hoy accionante, informando en síntesis que como la información sobre la imposición de la inhabilidad había sido reportada por autoridad judicial competente y que la misma aún se encontraba dentro del término de duración que la Ley impone, no era posible retirar dicha anotación, hasta tanto existiera orden judicial al respecto (fls.16 a 19 C pruebas y 124 a 125 C principal).

6.- El 1 de marzo de 2013, el señor Benjamín Roa Ortiz solicita al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica Cesar la corrección del alegado error cometido cuando se envió el formulario al Registro Nacional de Sanciones SIRI sobre un pena accesoria que no le fue impuesta (fl.118 vuelto C principal).

7.- Mediante oficio 613 del 19 de marzo de 2013, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica Cesar informó al peticionario que había remitido por competencia la solicitud, al Juzgado Segundo de

ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, por cuanto el proceso 2008-055 había sido asignado a ese Despacho para que fuera vigilada la pena impuesta (fls.61 C principal)

8.- Con oficio de fecha 4 de marzo de 2013, el Juzgado Segundo de ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar dio respuesta al derecho de petición impetrado por el señor Roa Ortiz indicando que dicho Despacho en ningún momento había elevado solicitud de actualización de la base de datos de antecedentes y/o anotaciones en el SIRI y que en la sentencia proferida el 25 de julio de 2008 no se había condenado a la pena accesoria de inhabilidad de interdicción de derechos y funciones públicas, por lo que sugirió que el Juzgado que profirió la sentencia debía aclarar tal situación ante la Procuraduría General de la Nación, y allegó certificación de lo enunciado, además de indicar que el beneficio de suspensión condicional de la pena se había materializado hasta el día 16 de mayo de 2012, fecha en la que el condenado suscribió diligencia de compromiso (fls.20 y 21 C pruebas y 127 C principal).

9.- Así, a través de derecho de petición 1 de abril de 2013, el aquí accionante radicó nuevo derecho de petición ante la Procuraduría General de la Nación, para lo cual adjuntó la certificación emitida por el Juzgado Segundo de ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar (fls.22 C pruebas y 126 vuelto C principal).

10.- Mediante oficio de fecha 18 de abril de 2013, la Procuraduría General de la Nación contestó la petición indicando que, aun cuando la pena accesoria registrada si había sido impuesta y así fue reportado por el Juez que profirió la sentencia, en atención a la certificación que aportaba el peticionario se procedió a realizar la actualización correspondiente suprimiendo la pena de Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas (fls.23 y 24 C pruebas).

11.- En el mismo sentido, mediante derecho de petición de fecha 24 de abril de 2013 el señor Benjamín Roa Ortiz, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil suprimir el registró de la inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas, dado que esta nunca fue impuesta y así lo certificó el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar (fl.25 C pruebas).

12.- En respuesta a la anterior petición, la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió la Resolución 4517 de 2013 mediante la cual revocó parcialmente la Resolución 7310 del 8 de octubre de 2009, en lo concerniente a la cédula de ciudadanía del señor Benjamín Roa Ortiz que

había sido dada de baja en virtud de lo ordenado por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica Cesar (fls.59 y 60 C principal).

13.- Mediante oficio 5030 del 28 de mayo de 2014, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, informó a la Procuraduría General de la Nación que en proveído de ese mismo día se había decretado la extinción de las codenas impuestas en sentencia del 25 de julio de 2008 por el punible de lesiones personales culposas, al señor Benjamín Roa Ortiz (fl.116 C principal).

14.- En certificado de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación, de fecha 5 de junio de 2013, a nombre del señor Benjamín Roa Ortiz ya no se registra la pena de restricción de derechos y funciones y públicas, ni la inhabilidad de contratar con el Estado (fls.18 C pruebas y 118 C principal).

Con base en lo anterior, y previo a realizar el estudio de los elementos de responsabilidad extrapatrimonial del Estado en este caso, se hace necesario traer a colación el principio de la *iura novit curia*, según el cual se faculta al Juez a adecuar el fundamento jurídico en que se basan las pretensiones de la demanda, siempre que se conserve la concordancia con los fundamentos de hecho y de derecho debatidos por las partes sin que se transmute la causa de pedir esgrimida en el proceso, precisando que la situación fáctica indicada previamente puede dar lugar a una imputación jurídica de responsabilidad, a condición de que se advierta un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia o una falla del servicio de las demás entidades públicas demandadas.

Por lo anterior, para dar respuesta al problema jurídico es necesario analizar la configuración de los elementos de la responsabilidad administrativa del Estado, bajo el régimen subjetivo de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en el caso de la demandada Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y de falla del servicio en el caso de las demandadas Procuraduría General de la Nación y Registraduría Nacional del Estado Civil; recordando que para el primero de ellos (defectuoso funcionamiento de la administración de justicia), se requiere que confluayan los siguiente elementos: i) la existencia de funcionamiento defectuoso o anormal que parta de la comparación de lo que debería ser un ejercicio adecuado de la función judicial, manifestado bien sea en un mal funcionamiento, en ausencia del mismo o en un funcionamiento tardío, ii) que éste no esté contenido en una providencia judicial y, iii) que el mismo irroque daño a un particular, mientras que para que el segundo de ellos concorra (falla del servicio), se debe acreditar: i) el incumplimiento o deficiente cumplimiento

de deberes normativos, ii) la omisión o inactividad de la administración pública, o iii) el desconocimiento de la posición de garante institucional que pueda asumir la administración.

Con base en lo anterior, se pasa al estudio de los elementos de la responsabilidad extrapatrimonial del Estado en este caso.

#### **6.1. Daño y su antijuridicidad**

Según se tiene, el daño antijurídico que se solicita indemnizar consiste en el registro de una inhabilidad (restricción de derechos y funciones públicas e inhabilidad para contratar con el Estado), a nombre del señor Benjamín Roa Camargo, como consecuencia de un error por parte de los funcionarios judiciales que la reportaron y de la omisión o extralimitación de los servidores públicos de la Procuraduría General y Registraduría Nacional del Estado Civil que mantuvieron su registro durante 5 años.

El Juzgado encuentra plenamente demostrado que el señor Benjamín Roa Ortiz fue condenado a pena de prisión de 20 meses por el delito de lesiones personales culposas, mediante sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Aguachica Cesar y como penas accesorias se le impuso la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas, así como la prohibición de tenencia y porte de armas, por un periodo igual de la pena principal, y que dicho Despacho Judicial reportó tanto a la Procuraduría General de la Nación, como a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas por un término de 20 meses. En virtud de lo anterior, las entidades ante quienes se reportó dicha información (Procuraduría y Registraduría) procedieron a registrar la consecuente inhabilidad en el Sistema de Información de Registro de Sanciones SIRI y a dar de baja la cédula del señor Roa Ortiz, respectivamente.

No obstante, en este punto debe precisar el Juzgado que de conformidad con la premisa jurídica expuesta en el numeral 6 de esta providencia, cuando se impone pena de prisión en un proceso penal, opera de manera automática la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, tal y como lo señala el inciso final del artículo 52 del Código Penal, y que la misma tendrá una duración igual al de la pena principal o hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la ley, salvo lo dispuesto para los delitos contra el patrimonio público.

Así las cosas, de los supuestos fácticos que se acaban de mencionar se colige, entonces, en primera medida, que la inhabilidad ya referida tiene

amparo legal y que aun cuando en la sentencia proferida por el Juez Penal no se estableció concretamente la imposición de dicha pena accesoria, pese a encontrarse obligado a ello, esta resulta ser consecuencia directa de la imposición de pena de prisión, de manera que frente a ese aspecto no se puede atribuir un daño antijurídico a la administración de justicia, pues por el contrario el ejercicio adecuado de la función judicial era precisamente la aplicación de la inhabilidad contemplada en el artículo 43 del Estatuto Penal.

En ese sentido, aunque se puede observar una incoherencia en el actuar del funcionario judicial (Juez Penal) que libró formato de penas accesorias registrando la pena de interdicción de derechos y funciones públicas al señor Benjamín Roa Ortiz, dentro del proceso penal Rad. 2008-055, por el delito de lesiones personales culposas, el cual fue comunicado a las entidades competentes de hacer efectivos los reportes respectivos, pese a que en la sentencia condenatoria no contempló la misma, en criterio de esta primera instancia, ello no conlleva *per se* en una atribución de responsabilidad en cabeza de la administración de justicia, pues como ya se indicó, el demandante fue condenado a pena de prisión, para lo cual, el ordenamiento penal y el estatuto de la contratación pública, que son de orden público, establecieron una consecuencia directa como es la imposibilidad de ejercer funciones públicas y contratar con el Estado, de manera que dicha restricción constituye un deber jurídico que debe soportar quien no se ajustó a las normas de comportamiento, pues es consecuencia de un precepto legal de obligatorio cumplimiento.

En consecuencia, reitera este Despacho que la sola comunicación efectuada por parte del Juzgado que reporto la pena accesoria de inhabilidad sin que dicha pena se encontrara contenida en la sentencia, no atribuye un daño propiamente dicho, pues como lo indica el artículo 52 del Código Penal es consecuencia de la pena privativa de la libertad y por tanto no se encuentra acreditada la antijuridicidad de las actuaciones surtidas por parte de la demandada Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Ahora bien, en relación a la actuación de la Procuraduría General de la Nación, se observa que esta se encuentra acorde con lo dispuesto tanto en el artículo 174 de la Ley 734 de 2002, como en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 (que como se explicó previamente consagra la inhabilidad de contratar con el Estado, por el término de 5 años, cuando se ha impuesto la restricción de derechos y funciones públicas), por cuanto está consignado que esa entidad tiene la obligación de registrar, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes, las sanciones derivadas,

entre otras, de las condenas proferidas por autoridad judicial competente. Pues bien, el mencionado artículo 174 establece:

**"Artículo 174. Registro de sanciones.** Las sanciones penales y disciplinarias, las inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las decisiones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas contra servidores, ex servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía, deberán ser registradas en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes.

El funcionario competente para adoptar la decisión a que se refiere el inciso anterior o para levantar la inhabilidad de que trata el parágrafo 1o del artículo 38 de este Código, deberá comunicar su contenido al Procurador General de la Nación en el formato diseñado para el efecto, una vez quede en firme la providencia o acto administrativo correspondiente.

La certificación de antecedentes deberá contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los cinco (5) años anteriores a su expedición y, en todo caso, aquellas que se refieren a sanciones o inhabilidades que se refieren sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes en dicho momento.

Cuando se trate de nombramiento o posesión en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se certificarán todas las anotaciones que figuren en el registro."

De la norma en cita se extrae que cuando la Procuraduría General de la Nación expide un certificado de antecedentes disciplinarios, lo hace en cumplimiento de una obligación legal y en virtud de la información reportada por la autoridad competente, además, que dicho documento debe contener las anotaciones de providencias ejecutoriadas dentro de los 5 años anteriores a la fecha en que se expide, independientemente que la inhabilidad se haya cumplido. En el mismo sentido, la inhabilidad para contratar con el Estado que como se explicó, por mandato legal se deriva de la inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas, la cual tiene una vigencia de 5 años.

Así las cosas, tampoco se puede atribuir una falla del servicio a la Procuraduría General de la Nación, pues claramente, esta entidad actuó en cumplimiento de un imperativo legal y mantuvo la anotación respectiva por el término previsto en la norma.

Finalmente, en relación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Despacho trae a colación lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto Ley 2241 de 1986, por el cual se expide el Código Electoral Colombiano, que señala la obligación de dicha entidad de dar de baja las cédulas de

ciudadanía del censo electoral, cuando la autoridad judicial competente así lo informe, y lo dispuesto en el artículo 71 ídem que estipula que la rehabilitación de en la interdicción de derechos y funciones públicas operará *ipso-iure* al cumplirse el término de la pena, para lo cual el interesado deberá allegar la documentación que así lo acredite.

En estos términos, al igual que ocurre con la Procuraduría General de la Nación, no se encuentra acreditado en el presente caso la endilgada falla del servicio en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por cuanto la exclusión del censo electoral, de la cédula de ciudadanía del señor Benjamín Roa Ortiz se da como consecuencia de la sanción de prisión impuesta y el correspondiente reporte de la restricción de derechos y funciones públicas realizada por el Juez Primero Promiscuo Penal de Aguachica Cesar, sanción penal que según lo certificó el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar se extinguió solo hasta el 28 de mayo de 2014 (fl.116 C principal). En consecuencia, el Despacho declarará probada la excepción de ausencia de requisitos que configuren una falla del servicio, propuesta por la Registraduría.

Por todo lo anterior, se debe concluir que la restricción de los derechos y funciones públicas y la inhabilidad de contratar con el Estado registrada a nombre del demandante constituyen una carga legítima que debía soportar, por cuanto la misma se encuentra amparada por el ordenamiento jurídico. Así las cosas, cabe reiterar, que el primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad Estatal es la existencia del daño antijurídico; al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

*"...comoquiera que constituye un elemento necesario de la responsabilidad. De allí la máxima **"sin daño no hay responsabilidad"** y sólo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado. En este sentido la Sala ha discurrido así:*

*"... porque a términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.*

*La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es*

objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión<sup>10</sup>.

En época más reciente, sobre el mismo aspecto se señaló:

*"Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa, es la existencia del daño, puesto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.*

*En efecto, en sentencias proferidas (...) se ha señalado tal circunstancia precisándose (...) que 'es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...' y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado*<sup>11</sup><sup>12</sup>.

Así las cosas, concluye el Despacho que en el presente caso no se causó un daño antijurídico a los demandantes, pues la imposición de la inhabilidad tantas veces referida, a nombre del señor Benjamín Roa Ortiz, se dio bajo el amparo de la ley, y por tanto, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado referida, la privación de sus derechos y funciones públicas constituyó una carga legítima de soportar hasta que se decretó la extensión de la pena de prisión por el delito de lesiones personales culposas.

Por lo anterior, ante la ausencia de daño antijurídico, resulta imposible adelantar un análisis respecto al restante elemento para acreditar la responsabilidad – imputación – y por tanto, endilgar responsabilidad extracontractual a las demandadas.

Con fundamento en las razones previamente expuestas, encontrándose el Juzgado relevado de cualquier otro tipo de consideraciones – excepciones de falta de legitimación el causa por pasiva material e inexistencia de relación de causalidad entre la falla y el daño que se estudian al momento de determinar el segundo requisito de

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de septiembre de 1993. Expediente No. 6144. Consejero Ponente: Juan de Dios Montes.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2002. Expediente No. 12625. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón, sentencia del 8 de febrero de 2017, Radicación número: 52001-23-31-000-2007-00453-01 (39266).



responsabilidad del Estado, así como pronunciamiento sobre los perjuicios - por no existir daño antijurídico, se negarán las pretensiones de la demanda.

#### **Condena en costas.**

Por último, el Despacho señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso, no se condenará en costas a la parte demandante.

#### **Otro asunto.**

Encontrándose el expediente al Despacho, mediante memorial radicado el 03 de julio de 2019, la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, allega poder otorgado por la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal al abogado Javier Fernando Rugeles Fonseca (fls.286 a 289), mandato que cumple con los requisitos exigidos por la ley, y en consecuencia se procederá al reconocimiento de personería para actuar en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

#### **FALLA:**

**PRIMERO: Declarar probada**, la excepción de ausencia de requisitos que configuran una falla del servicio, propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: Deniéguense** en su totalidad las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**TERCERO:** Sin condena en costas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso.

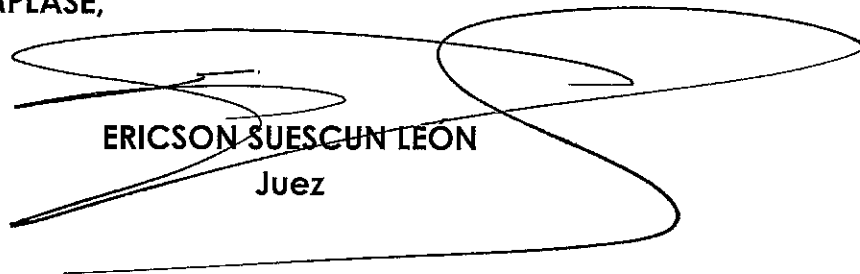
**CUARTO: Reconocer** al abogado Javier Fernando Rugeles Fonseca como apoderado de la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración

Judicial, en los términos y para los fines del poder que obra a folio 286 del expediente. En consecuencia, se entiende revocado el poder a la abogada Viviana Vélez Gil.

**QUINTO:** En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

**SEXTO:** En firme esta providencia archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**ERICSON SUESCUN LEON**  
Juez

D.C.R.P.