



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA
Radicación: 25000233600020140119501 (57089)
Demandante: JAIME ARDILA CASAMITJANA Y OTROS
Demandado: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO

Tema: Privación de la libertad. Ley 600 de 2000. Vencimiento de términos. No se acreditó un daño antijurídico.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 20 de enero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 10 de septiembre de 2007, el Fiscal General de la Nación dispuso dar apertura a una investigación previa en contra de Pablo Ardila Sierra, Gobernador de Cundinamarca, por haber cometido “*un posible delito de enriquecimiento ilícito*”. En dicha investigación, la Fiscalía General de la Nación consideró que existían graves indicios de responsabilidad para inferir que el señor Ardila Sierra, en el periodo comprendido entre 2005 y 2006, había cometido otros delitos, pues consideró que había ejercido actos de extorsión con el fin de adquirir: i) los derechos de explotación minera que ejercían areneros en las islas “del Sol” y “del Amor”, ubicadas en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca), y ii) la posesión pacífica que tenían sobre el predio los habitantes de “la Isla del Amor”.

Por ello, mediante Resolución del 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra de Pablo Ardila Sierra, pues consideró que era presunto autor del delito de



extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo. Posteriormente, el 21 de agosto de 2008, la Unidad Delegada de la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia acusó al imputado de ser autor del delito referido. No obstante, mediante sentencia del 11 de noviembre de 2011, el Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca absolvió al procesado por atipicidad de la conducta; decisión que fue confirmada mediante proveído del 25 de abril de 2012, proferido por el Tribunal Superior de Cundinamarca. Los demandantes consideran que la privación de la libertad de la que fue objeto Pablo Ardila Sierra fue injusta, puesto que fue absuelto por atipicidad de la conducta.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 19 de agosto de 2014¹, Pablo Ardila Sierra, Jaime Ardila Casamitjana y Luisa Margarita Plata Cuadros, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación – Rama Judicial, por los perjuicios ocasionados por la privación de la libertad de la que fue objeto Pablo Ardila Sierra.

Como pretensiones de su demanda, el extremo activo solicita condenar a la parte demandada a pagar, por perjuicios morales, la suma de \$61.600.000 a cada uno de los demandantes; por daño a bienes convencional y constitucionalmente protegidos, la suma de \$61.600.000 a cada uno de los demandantes; por daño a la vida de relación, la suma de \$61.600.000 a cada uno de los demandantes; por daño emergente, la suma de \$1.859.410.000 a Pablo Ardila Sierra; y por lucro cesante, la suma de \$1.547.458.025 a Pablo Ardila Sierra.

En apoyo de las pretensiones, la parte demandante afirma que el 10 de septiembre de 2007, el Fiscal General de la Nación dispuso dar apertura a una investigación previa en contra de Pablo Ardila Sierra, Gobernador de Cundinamarca, por haber cometido “*un posible delito de enriquecimiento ilícito*”.

¹ Fl. 4 a 58; y 73 a 74, C. 1.



Sostiene que en dicha investigación la Fiscalía General de la Nación consideró que existían graves indicios de responsabilidad para inferir que el señor Ardila Sierra, en el periodo comprendido entre 2005 y 2006, había cometido otros delitos, pues consideró que había ejercido actos de extorsión con el fin de adquirir: i) los derechos de explotación minera que ejercían areneros en las islas “del Sol” y “del Amor”, ubicadas en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca), y ii) la posesión pacífica que tenían sobre el predio los habitantes de “la Isla del Amor”.

Señala que por ello, mediante Resolución del 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra de Pablo Ardila Sierra, pues consideró que era presunto autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo.

Manifiesta que el 21 de agosto de 2008, la Unidad Delegada de la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia acusó al imputado de ser autor del delito referido.

Señala que mediante sentencia del 11 de noviembre de 2011, el Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca absolvió al procesado por atipicidad de la conducta.

Indica que el fallo del 11 de noviembre de 2011 fue confirmado mediante proveído del 25 de abril de 2012, proferido por el Tribunal Superior de Cundinamarca.

Los demandantes consideran que la privación de la libertad de la que fue objeto Pablo Ardila Sierra fue injusta, puesto que fue absuelto por atipicidad de la conducta.

Textualmente señalan en la demanda: “[...] *Que se declare que [la] Nación - Fiscalía General de la Nación y Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial [son] [...] responsables de los perjuicios [...] causados [...] como consecuencia de la privación injusta de la libertad de la que fue víctima el doctor Pablo Ardila Sierra [...] la privación injusta de la*



libertad que fuera víctima [...], bajo ninguna circunstancia está asociada con la obligación de soportar la carga de la privación de la libertad con ocasión de una decisión judicial al haber sido investigado penalmente, cuando está demostrado, de lo cual da fe la sentencia absolutoria, el hecho punible por el cual se le investigó y privó de la libertad, la propia justicia penal verificó su inexistencia, es decir, que la conducta del señor Pablo Ardila Sierra, ni siquiera fue un delito [...]”.

2. Contestaciones

El 1º de septiembre de 2014², el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó su notificación a las entidades demandadas y al Ministerio Público.

2.1. La Fiscalía General de la Nación³ argumentó que no ocasionó un daño antijurídico al procesado, porque su actuar estuvo amparado en lo dispuesto en el artículo 250 de la Constitución Política y porque impuso medida de aseguramiento en contra del procesado, porque existían declaraciones que permitían inferir su presunta participación en el delito endilgado.

2.2. La Rama Judicial⁴ argumentó que el daño alegado no le era imputable, toda vez que devino de las actuaciones de las personas naturales o jurídicas que habían implicado a Pablo Ardila Sierra como presunto autor del delito de extorsión. Formuló como excepciones las de “*el hecho de un tercero*”, “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, “*ausencia de causa petendi para demandar*” y “*cobro de lo no debido*”.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 5 de noviembre de 2015⁵, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

² Fl. 61 a 64, C. 1.

³ Fl. 83 a 98, C. 1.

⁴ Fl. 99 a 110, C. 1.

⁵ Fl. 186 a 189, C. 1. y CD.



3.1. La parte demandante⁶ indicó que se había demostrado el daño antijurídico y que por ello debían reconocerse los perjuicios alegados en el libelo introductorio.

3.2. La Fiscalía General de la Nación⁷ argumentó que actuó de conformidad con el principio de progresividad, porque al imponer la medida de aseguramiento en contra del procesado existían pruebas que daban cuenta, preliminarmente, de su presunta participación en el delito endilgado.

3.3. La Rama Judicial⁸ reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

3.4. El Ministerio Público guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 20 de enero de 2016⁹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al constatar que la privación de la libertad de la que fue objeto Pablo Ardila Sierra fue injusta, toda vez que fue absuelto por “falta de pruebas”, lo cual, en su concepto, constituía uno de los supuestos para declarar objetivamente la responsabilidad patrimonial del Estado. Además, consideró que el daño también era imputable a la Rama Judicial, pues dicha entidad prolongó la medida de aseguramiento en la etapa de juzgamiento.

Al efecto sostuvo que: “[...] *El primer elemento de la responsabilidad objetiva y que se circunscribe a la acreditación del hecho dañoso, se encuentra plenamente probado en el proceso de la referencia [...] se tiene que el señor Pablo Ardila Sierra, [...] se [...] vinculó a un proceso penal como presunto autor del delito de extorsión el cual se fundamentó en la declaración de varios areneros [...]; sin embargo, dentro*

⁶ Fl. 211 a 223, C. 1.

⁷ Fl. 199 a 210, C. 1.

⁸ Fl. 224 a 236, C. 1.

⁹ Fl. 238 a 255, C. 2.



de ese mismo proceso se determinó su inocencia por falta de pruebas [...] Por lo anterior, [...] se le privó injustamente de la libertad [...] pues se ordenó su captura y se le impuso una medida de aseguramiento [...] sin indagar en claridad sobre el delito que se le imputaba [...] encuentra esta Sala que existe nexo de causalidad entre el hecho dañino descrito [...] y la imputación que del mismo se hace a la Nación - Fiscalía General de la Nación [...] Ahora bien, en cuanto a la Nación Rama Judicial, [...] lo cierto es que, la etapa de juicio comenzó en el 2008, siendo resuelta hasta el 2011, de manera tal, que el prolongamiento de la medida de aseguramiento, fue producto del actuar de la Rama Judicial [...].”

En la parte resolutive, el *a quo* condenó a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial a pagar, por perjuicios morales, 100 SMLMV a Pablo Ardila Sierra, Jaime Ardila Casamitjana y Luisa Margarita Plata Cuadros; y por “*daño material*” la suma de \$43.435.788,78 a Pablo Ardila Sierra.

5. Recursos de apelación

Los días 5¹⁰ y 8¹¹⁻¹² de febrero de 2016, la parte demandante, la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial interpusieron recurso de apelación, respectivamente, los cuales fueron concedidos el 14 de abril de 2016¹³ y admitidos el 8 de junio de 2016¹⁴ y el 17 de agosto de 2016¹⁵.

5.1. La parte demandante¹⁶ manifestó que debían reconocerse la totalidad de los perjuicios materiales solicitados en la demanda, pues éstos habían sido debidamente acreditados en el proceso.

Textualmente manifestó que: “[...] me dirijo a usted, con el fin de presentar, [...] el recurso de apelación [...] únicamente en lo relacionado con la tasación de los perjuicios materiales [...] desconoce perjuicios materiales ciertos causados y sufridos a mi

¹⁰ Fl. 266 a 281, C. 2.

¹¹ Fl. 284 a 296, C. 2.

¹² Fl. 297 a 302, C. 2.

¹³ Fl. 332 a 334, C. 2.

¹⁴ Fl. 339, C. 2.

¹⁵ Fl. 344, C. 2.

¹⁶ Fl. 266 a 281, C. 2.



poderdante a título de lucro cesante y daño emergente que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció abiertamente bajo el argumento de la ausencia de certeza probatoria, premisa que carece de fundamento [...]”.

5.2. La Fiscalía General de la Nación¹⁷ sostuvo que no ocasionó un daño antijurídico al procesado, toda vez que impuso medida de aseguramiento en contra del procesado, porque existían indicios graves de responsabilidad penal que daban cuenta de su presunta participación en el delito de extorsión.

Textualmente manifestó que: “[...] *el actuar de la Fiscalía General de la Nación fue en todo momento ajustado a derecho y cumplió con los requisitos sustanciales y adjetivos para la imposición de la medida de aseguramiento de detención preventiva en contra del señor Pablo Ardila Sierra [...]*”.

5.3. La Rama Judicial¹⁸ argumentó que no ocasionó un daño antijurídico al procesado porque la demora en adelantar la etapa de juzgamiento fue justificada, con base en distintos factores como: la congestión judicial, la especialidad, el volumen del expediente y la complejidad del delito investigado¹⁹.

Textualmente manifestó que: “[...] *es evidente que este juzgado fue creado para el manejo de procesos de alta complejidad [...], se le concede un término de seis (6) meses solo para fallar dos procesos [...] de la revisión de las actuaciones obrante[s] en el proceso penal, se evidencia que [...] a simple vista parece presentar una mora y un incumplimiento de los términos señalados por la ley, pero existen motivos razonables que justifican dicha demora, concretamente, la congestión judicial y la especialidad, además, del volumen del expediente, el cual consta de 96 cuadernos, la complejidad de los delitos investigados y puestos a consideración, máxime si se tiene en cuenta la deficiente investigación realizada por la Fiscalía [...]* Por lo anterior, [...] *en el presente caso no se vulneraron los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia [...]*”.

¹⁷ Fl. 284 a 296, C. 2.

¹⁸ Fl. 297 a 302, C. 2.

¹⁹ El 24 de octubre de 2016 (Fl. 351 a 357, C. 2.), se decretaron como pruebas en segunda instancia los documentos obrantes en los folios 306 a 316 del C. 2., allegados por la Rama Judicial.



6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 30 de noviembre de 2016²⁰ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

6.1. La parte demandante²¹ y la Fiscalía General de la Nación²² reiteraron los argumentos expuestos en el trámite de primera instancia y en los recursos de apelación.

6.2. La Rama Judicial y el Ministerio Público guardaron silencio²³.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para desatar los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia del 20 de enero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 270 de 1996.

2. Acción procedente

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo, según lo dispone el

²⁰ Fl. 364, C. 2.

²¹ Fl. 365 a 377, C. 2.

²² Fl. 378 a 384, C. 2.

²³ Fl. 396, C. 2.



artículo 140²⁴ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este caso la acción procedente es la de reparación directa, porque se reclama la reparación de un daño proveniente de un hecho imputable a la administración de justicia.

3. Vigencia de la acción

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general²⁵, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal,

²⁴ “Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño”.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”.



controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción²⁶, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

Este fenómeno procesal, de carácter bifronte, en tanto se entiende como límite y garantía a la vez, se constituye en un valioso instrumento que busca la salvaguarda y estabilidad de las relaciones jurídicas, en la medida en que su ocurrencia impide que estas puedan ser discutidas indefinidamente.

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*²⁷ que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia²⁸, cuya consecuencia, por demandar más

²⁶ Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 “...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos.”

²⁷ Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: “Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: “... [s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”.



allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Asimismo, la Sección Tercera de esta Corporación ha indicado, de manera reiterada, que cuando el daño alegado proviene de la privación injusta de la libertad de una persona, el término de caducidad empieza a contabilizarse a partir del día siguiente de la ejecutoria de la providencia que precluye la investigación, de la sentencia absolutoria o desde el momento en que quede en libertad el procesado, lo último que ocurra, puesto que a partir de ese momento se hace evidente el carácter injusto de la limitación del derecho a la libertad²⁹.

En el caso *sub examine* se estima que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, dentro del término de dos (2) años para el vencimiento de la acción, teniendo en cuenta: **i)** que el proveído del 25 de abril de 2012³⁰, mediante el cual se confirmó la sentencia del 11 de noviembre de 2011³¹, que absolvió a Pablo Ardila Sierra, cobró ejecutoria el 6 de febrero de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 600 de 2000³²; **ii)** que los demandantes presentaron solicitud de

²⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 14 de febrero de 2002, Rad.: 13.622; Sentencia del 19 de julio de 2017, Rad.: 49.898; Sentencia del 23 de octubre de 2017, Rad.: 48.130; Sentencia del 10 de noviembre de 2017, Rad.: 49.206; Sentencia del 23 de noviembre de 2017, Rad.: 54.716.

³⁰ Fl. 614 a 652, C. 3.

³¹ Fl. 523 a 613, C. 3.

³² Fl. 659 a 688, C. 3. Dicha providencia resolvió declarar desierto el recurso de casación presentado, por lo cual cobró ejecutoria en dicha fecha.

“Artículo 187. Ejecutoria de las providencias. Las providencias quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas si no se han interpuesto los recursos legalmente procedentes.

La que decide los recursos de apelación o de queja contra las providencias interlocutorias, la consulta, la casación, salvo cuando se sustituya la sentencia materia de la misma y la acción de revisión quedan ejecutoriadas el día en que sean suscritas por el funcionario correspondiente.



conciliación extrajudicial el 24 de abril de 2014³³, la cual se declaró fallida el 28 de julio de 2014³⁴; y **iii**) que la demanda se presentó el 19 de agosto de 2014³⁵.

4. Legitimación en la causa

4.1. Pablo Ardila Sierra (víctima), Luisa Margarita Plata Cuadros (cónyuge) y Jaime Ardila Casamitjana (padre), están legitimados en la causa por activa, ya que el primero fue el sujeto pasivo del proceso penal que se tramitó con el número de radicado 11644-10³⁶, según da cuenta copia auténtica de las providencias allegadas de dicho expediente, y los demás conforman su núcleo familiar, tal como se establece con las copias auténticas de su registro civil de nacimiento³⁷ y de matrimonio³⁸ que obran en el plenario.

4.2. La Nación está legitimada en la causa por pasiva y se encuentra debidamente representada por la Fiscalía General de la Nación y por la Rama Judicial, de conformidad con los criterios señalados por la jurisprudencia de esta Sección³⁹, puesto que la primera fue la entidad que adelantó la instrucción penal e impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra de Pablo Ardila Sierra, y la segunda lo absolvió.

5. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala determinar: **i**) si la captura y la medida de aseguramiento cumplieron con los presupuestos legales, o si alguna de estas generó un daño antijurídico que el Estado deba reparar y **ii**) si el Estado cumplió con los términos procesales para calificar el mérito de la instrucción penal y para celebrar la audiencia

Las providencias interlocutorias proferidas en audiencia o diligencia quedan ejecutoriadas al finalizar ésta, salvo que se hayan interpuesto recursos. Si la audiencia o diligencia se realizare en varias sesiones, la ejecutoria se producirá al término de la última sesión". (Se resalta)

³³ Fl. 763 a 764, C. 3.

³⁴ Fl. 763 a 764, C. 3.

³⁵ Fl. 4 a 58; y 144 a 146, C. 1.

³⁶ Fl. 374 a 446, C. 3.

³⁷ Fl. 754, C. 3.

³⁸ Fl. 761, C. 3.

³⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 25 de septiembre de 2013, Rad.: 20420.



pública, o si, por el contrario, con su incumplimiento se generó un daño antijurídico que este en la obligación de resarcir.

6. Solución de los problemas jurídicos

Antes de resolver los problemas jurídicos es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado, el desarrollo jurisprudencial frente al régimen de responsabilidad por privación injusta de la libertad.

6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991⁴⁰ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: **i)** la existencia de un daño antijurídico y **ii)** la imputación de éste al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho⁴¹, que contraría el orden legal⁴² o que está desprovista de una causa que la justifique⁴³, resultando que se produce, sin derecho, al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida⁴⁴, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre.

⁴⁰ "Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

⁴² Cfr. De Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

⁴⁴ Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.



La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto⁴⁵.

Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere*.

6.2. Régimen de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad

En desarrollo del artículo 90 constitucional, el legislador instituyó en la Ley 270 de 1996 la responsabilidad del Estado por la actuación o funcionamiento de sus órganos jurisdiccionales o de sus funcionarios, regulación que en su artículo 65 dispuso lo siguiente:

“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”.

La mencionada normatividad estableció que el Estado resulta patrimonialmente responsable por razón o con ocasión de la actuación judicial en los siguientes eventos: **i)** defectuoso funcionamiento de la administración de justicia; **ii)** error jurisdiccional y **iii)** privación injusta de la libertad⁴⁶.

En cuanto a esta última, esto es, la responsabilidad por los daños antijurídicos derivados de la privación injusta de la libertad de las personas, el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, consagró que:

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

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, rad.: 36.386.

⁴⁶ Cfr. Artículo 65. Ley 270 de 1996.



Con relación al modelo de responsabilidad aplicable a los casos de privación injusta de la libertad, la Constitución de 1991 no privilegió ningún título de imputación⁴⁷ en particular, por lo que en aplicación del principio *iura novit curia* dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, el régimen aplicable y la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que se habrá de adoptar. Como corolario de lo anterior, los títulos de imputación aplicables por el juez deben guardar sintonía con la realidad probatoria que se presenta en el caso en particular, de manera que la solución que se ofrezca atienda realmente los principios constitucionales que rigen la responsabilidad extracontractual del Estado, así como a los fines y deberes de éste.

Bajo la óptica de la cláusula general de responsabilidad contenida en la Constitución, no existe fundamento para favorecer un régimen de tinte marcadamente objetivo como el previsto en la sentencia de unificación del 17 de octubre de 2013 (Rad.23354), con la cual fundamentalmente se buscaba proteger el derecho ambulatorio de las personas y restablecer el desvalor patrimonial sufrido por quien fue objeto de la medida de restricción de la libertad cuando el sindicado recobraba el pleno goce de su derecho al resultar sobreseído o absuelto por alguno de los supuestos desarrollados por la jurisprudencia, para los cuales se reservaba la asignación objetiva de responsabilidad al Estado cuando: **i)** el detenido no cometió el delito, **ii)** el hecho no existió, **iii)** la conducta por la cual fue detenido no es típica o, **iv)** por aplicación del principio *in dubio pro reo*; eventos en cuya ocurrencia la antijuridicidad del daño se consideraba de antemano presente y por tanto el análisis de la responsabilidad se simplificaba y con ello el de los elementos estructurales de la responsabilidad, debiendo probarse únicamente la ocurrencia del daño mismo, es decir, de la privación material de la libertad, dejando de lado verificar si con la medida se contradecía el ordenamiento jurídico o si esta se produjo al margen del derecho, régimen bajo el cual la única manera para el Estado de librarse de una condena era lograr probar alguna causal de justificación y, en particular, la culpa o hecho de la propia víctima, con lo cual se rompe la imputación de la responsabilidad y se desestima el deber de responder para la Administración. Es en

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU-072 de 2018.



ese aspecto que se ha encontrado necesario reconducir esta fuente de responsabilidad buscando mayor cercanía y armonía con la teleología del artículo 90 Constitucional y por ello el análisis debe partir, no solo de la verificación de la existencia del daño bajo su condición de elemento estructural, sino también de su antijuridicidad como condición *sine qua non* de la lesión indemnizable, que de suyo implica consultar el apego al ordenamiento jurídico de la orden de detención o privación, así como de la conducta de quien padece el daño en carne propia, para luego acreditar, si ello llega a hacerse necesario, los demás elementos de la responsabilidad y el título de atribución que se pretende utilizar, sin que de antemano, en tal juicio, deba privilegiarse alguno de ellos en particular, que lo escogerá el juez en cada caso dependiendo de las particularidades del proceso en concreto.

En otras palabras, en cuanto al necesario examen de la antijuridicidad del daño que se discute en el juicio de responsabilidad por una privación injusta de la libertad, se exige constatar si la orden de detención y las condiciones bajo las cuales esta se llevó a cabo se apegaron a los cánones legales y constitucionales o no, e igualmente si el término de duración de la medida de restricción fue excesivo, así como si la medida era necesaria, razonable y proporcional⁴⁸, de donde, si la detención se realizó de conformidad con el ordenamiento jurídico, se entenderá que el daño carece de antijuridicidad y por lo tanto quien lo sufrió no tendrá derecho a que se le indemnicen los perjuicios por su padecimiento⁴⁹. Así, cuando el operador jurídico o el ente acusador levanta la medida restrictiva de la libertad que pesaba sobre una

⁴⁸ *Ibídem*.

⁴⁹ Sobre el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, la sentencia C-037 de 1996, indica: “Este artículo, en principio, no merece objeción alguna, pues su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 6º, 28, 29 y 90 de la Carta. Con todo, conviene aclarar que el término “injustamente” se refiere a una actuación abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, de forma tal que se torne evidente que la privación de la libertad no ha sido ni apropiada, ni razonada ni conforme a derecho, sino abiertamente arbitraria. Si ello no fuese así, entonces se estaría permitiendo que en todos los casos en que una persona fuese privada de su libertad y considerase en forma subjetiva, aún de mala fe, que su detención es injusta, procedería en forma automática la reparación de los perjuicios, con grave lesión para el patrimonio del Estado, que es el común de todos los asociados. Por el contrario, la aplicabilidad de la norma que se examina y la consecuente declaración de la responsabilidad estatal a propósito de la administración de justicia, debe contemplarse dentro de los parámetros fijados y teniendo siempre en consideración el análisis razonable y proporcionado de las circunstancias en que se ha producido la detención”.



persona, independientemente de la causa de dicha decisión, debe realizarse el análisis pertinente bajo la óptica del artículo 90 Superior, con el fin de identificar la antijuridicidad del daño que se discute.

En el anterior sentido, el primer examen debe hacerse sobre la medida cautelar misma, pues su apego a la normatividad implica la juridicidad de la afectación, que tiene un efecto definitorio de la solución jurídica que se otorgue a la demanda en la medida en que en el régimen colombiano de responsabilidad del Estado, este responde únicamente por los daños antijurídicos que cause en desarrollo del principio *alterum non laedere*, pero no de aquellos que hallan amparo en el ordenamiento. Deberá establecerse si el detenido causalmente contribuyó y determinó con su actuar doloso o gravemente culposo la detención, para estimar si debe asumir las consecuencias de su actuación que pudo sentar las bases para que se adoptara la medida restrictiva de su libertad.

Esta concepción de la fuente de responsabilidad en comento, si bien encuentra amplia aplicación y desarrollo en la falla del servicio, que exige el estudio de la adecuada actuación del Estado a la hora de dictar la orden de detención contra una persona y por tanto el apego de dicha medida al ordenamiento jurídico, no excluye la posibilidad de estudiar la responsabilidad derivada de la restricción a la libertad de las personas bajo alguno de los otros títulos de atribución como ocurre con el daño especial, en eventos en los cuales el sindicado sufre injustificada e inmerecidamente los rigores de la medida adoptada en debida forma por el órgano competente, pero, en tales casos, ello resulta de aplicación residual frente a la falla del servicio y puede presentarse en situaciones en las cuales el mismo reo no dio pie a la adopción de la medida dictada en su contra, donde la actuación del Estado se ajustó al ordenamiento jurídico, pero se causó un desequilibrio de las cargas públicas respecto del administrado, como cuando logra establecerse que el hecho que pretendía imputarse al detenido no existió o la conducta era objetivamente atípica, eventos en donde el daño antijurídico resulta acreditado sin mayor arrojio. Otra circunstancia sucede cuando en la sentencia penal se logra establecer que el sindicado no cometió la conducta o que fue absuelto en aplicación del principio *in dubio pro reo*, por cuanto, en estos casos, el juez penal debe concluir su veredicto



luego de un riguroso análisis probatorio que permita calificar la conducta y verificar la participación del individuo en el ilícito al cual se lo vincula de cara a las pruebas que se recauden y valoren en el proceso penal respectivo, de cuya valoración se desprende la suerte procesal penal del investigado, lo que implica el deber de auscultar tales circunstancias bajo la óptica del régimen subjetivo de falla del servicio⁵⁰.

7. El caso concreto

En los recursos de apelación presentados contra la sentencia proferida el 20 de enero de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la parte activa manifestó que debían reconocerse la totalidad de los perjuicios materiales solicitados en la demanda, pues éstos habían sido debidamente acreditados en el proceso. A su turno, la Fiscalía General de la Nación sostuvo que no ocasionó un daño antijurídico al procesado, toda vez que impuso medida de aseguramiento en contra del procesado, porque existían indicios graves de responsabilidad penal que daban cuenta de su presunta participación en el delito de extorsión. Por otro lado, la Rama Judicial argumentó que no ocasionó un daño antijurídico al procesado porque la demora en adelantar la etapa de juzgamiento fue justificada, con base en distintos factores como: la congestión judicial, la especialidad, el volumen del expediente y la complejidad del delito investigado.

En este sentido, y comoquiera que ambos extremos presentaron recurso de apelación contra el fallo proferido el 20 de enero de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, se resolverá el asunto *sub lite* sin limitación alguna⁵¹. Por ello, a continuación se analizará si la Nación, representada por la

⁵⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-072 de 2018. FJ. 105 a 107 y 120 a 127.

⁵¹ “Artículo 328. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.



Fiscalía General de la Nación y por la Rama Judicial, es patrimonialmente responsable por los perjuicios ocasionados por la privación de la libertad de la que fue objeto Pablo Ardila Sierra.

Bajo esta óptica, la Sala establecerá cuáles son los hechos probados, para posteriormente analizar si los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado se encuentran acreditados.

7.1. Hechos probados

7.1.1. Consta que el 10 de septiembre de 2007, el Fiscal General de la Nación dispuso dar apertura a una investigación previa en contra de Pablo Ardila Sierra, Gobernador de Cundinamarca, por haber cometido “*un posible delito de enriquecimiento ilícito*”, según da cuenta copia auténtica del proveído⁵². En efecto, en el proveído se indicó lo siguiente:

*“Se originan estas diligencias en compulsas de copias dispuestas en el caso [...], de la cual forma parte publicación hecha por el ejemplar del periódico El Espectador 34.244, correspondiente a la semana del 12 al 18 de agosto del presente año y el informe '1065- Picapiedra' presentado por la Unidad de Información y Análisis Financiera UIAF, documentos que **ponen de presente presuntas irregularidades en el manejo de las cuentas del Gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila Sierra**, a las cuales fueron hechos 573 depósitos por valor de \$3.264.379.213 y 823 retiros por \$4.811.795.088, operaciones efectuadas entre julio 1° de 2003 y abril 30 de 2007, **hechos que podrían configurar un posible delito de enriquecimiento ilícito [...]**” (Se resalta)*

7.1.2. Está acreditado que el 26 de septiembre de 2007, Pablo Ardila Sierra rindió versión libre ante la Unidad de Fiscalías Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, según da cuenta copia auténtica del acta de dicha diligencia⁵³.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia”.

⁵² Fl. 36 a 39, C. 3.

⁵³ Fl. 60 a 72, C. 3.



7.1.3. Consta que el 10 de diciembre de 2007, el Fiscal General de la Nación dispuso dar apertura de instrucción⁵⁴ al proceso penal adelantado en contra de Pablo Ardila Sierra y ordenó vincularlo mediante indagatoria, según da cuenta copia auténtica del proveído⁵⁵. En efecto, en dicho proveído se expuso lo siguiente:

“El 10 de septiembre de 2007 el Despacho decretó de apertura de investigación previa [...]

De las diligencias se desprenden indicios para inferir cómo el Gobernador de Cundinamarca, en tal condición, pudo:

2.1. Obligar en los años de 2005 y 2006, a los areneros que explotaban artesanal y legalmente las islas del Sol y del Amor, en el municipio de Ricaurte Cundinamarca, a vender el derecho a la explotación minera de material de arrastre, por las cuantías determinadas por el mismo Gobernador [...]

2.3. Negociar en algunas oportunidades directamente y amenazando a los areneros artesanales, el monto fijado por él, por el derecho a la explotación minera. Dineros cancelados en algunas oportunidades a Jairo Alfonso Ortiz Ramírez, (Representante legal de SAP Agregados S.A. [...]) [...]

2.4. Convencer a Ernesto Córdoba, presidente del sindicato de trabajadores de la industria de materiales de la construcción, para que ejerciera influencia sobre los areneros artesanales [y] así obtener de ellos, la venta del derecho a la explotación minera que tenían con anterioridad al asentamiento de SAP Agregados S.A.

2.5. Concertarse con otras personas para lograr la venta por los areneros artesanales del derecho a la explotación minera que ejercían sobre las islas del Sol y del Amor en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca)

2.6. Constreñir a los areneros artesanales antes mencionados, para que vendieran sus derechos a la explotación minera en las islas del Sol y del Amor en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) [...]

[...] Con base en los fundamentos fácticos esbozados, se decreta la apertura de instrucción en contra de Pablo Ardila Sierra en su condición de Gobernador del municipio de Cundinamarca, al tenor de lo dispuesto en el artículo 331 de la Ley 600 de 2000 [...] (Se resalta)

7.1.4. Se probó que el 17 de diciembre de 2007, el imputado rindió indagatoria ante la Fiscalía 11 Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, según da cuenta copia auténtica del acta de la diligencia realizada en esa fecha⁵⁶. En la diligencia expuso lo siguiente:

“[...] Conoce las islas del Sol y del Amor ubicadas en el municipio de Ricaurte [...] Contestó: Sí. Preguntado: [¿]Las visita con alguna frecuencia? Contestó: Más que las islas del Sol y la otra que no sabía que se llamaba isla del Amor[,] lo que visito con frecuencia son las instalaciones de una empresa que se llama SAP Agregados en donde un buen amigo mío es el representante legal de dicha compañía que se llama Jairo Ortiz, razón por la cual en algunas oportunidades he visitado la isla del

⁵⁴ “Artículo 331. Apertura de instrucción. Mediante providencia de sustanciación, el Fiscal General de la Nación o su delegado, dispondrá la apertura de instrucción indicando los fundamentos de la decisión, las personas por vincular y las pruebas a practicar”.

⁵⁵ Fl. 165 a 171, C. 3.

⁵⁶ Fl. 130 a 163, C. 3.



Sol [...] el representante legal es un gran amigo mío [...] por lo cual hago esta visita a título personal y adicionalmente también lo hago en el contexto de que estas empresas sus propietarios son panameños amigos muy cercanos de mi padre a quien mi padre les presta dinero de la suerte que tengo razones de más para tener lazos de afecto con los mismos [...] Preguntado: Sabe si en esas zonas donde se encuentran las islas [...] funciona alguna empresa dedicada a la explotación minera de material de arrastre? Contesto: Claro, precisamente la empresa que he venido mencionando en mis respuestas anteriores que es SAP Agregados, es la empresa que yo tengo conocimiento [...]. Preguntado: [¿]Ha realizado usted alguna negociación con respecto a los terrenos ocupados por las islas del Sol y del Amor? Contestó: No [...] lo único que tengo que decir al respecto es que eso es totalmente falso puesto que yo no solamente no he negociado, y tampoco he obligado en los años 2005 y 2006 ni en ningún otro año a ningún arenero y a ningún ser humano que explotara artesanal o industrial, legal o ilegalmente las islas del Sol y del Amor o de algún otro territorio nacional o internacional ni a título personal ni a título de Gobernador de Cundinamarca [...] Preguntado: Conoce usted los términos de las negociaciones hechas por Jairo Alfonso Ortiz con los areneros que explotaban artesanalmente las islas del Sol y del Amor. Contestó: Lo único que conozco de la negociación son los comentarios verbales que en su momento me hizo mi padre y que me comentó Jairo Ortiz, que son en el sentido de que habían llegado a una negociación de una transacción de si no recuerdo mal setecientos y pico de millones u ochocientos y pico de millones [...] Por la época recuerdo que mi padre por ejemplo me pidió el favor que en una de mis visitas a Ricaurte fuera ver el río y las reservas y las playas de material y le diera una opinión y evidentemente fui a la isla del Sol [...] me bajé un par de ocasiones en distintas playas[,] observé la arena y la piedra[,] iba acompañado de Jairo Ortiz y si no recuerdo mal también se encontraba Ernesto Córdoba y eso fue todo posteriormente me regresé a Bogotá a entregarle el informe [...]"

7.1.5. Está probado que mediante Resolución del 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra de Pablo Ardila Sierra, por ser presunto autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído⁵⁷. En efecto, en la Resolución se manifestó lo siguiente:

“[...] La mayoría de testimonios recibidos a los artesanos de la Isla del Sol y los ocupantes de la Isla del Amor en la localidad de Ricaurte (Cundinamarca), dan cuenta que Pablo Ardila Sierra, Ernesto Córdoba Tafur, Luis Eduardo Páez, Luis Alfonso Ramírez (Alcalde de Ricaurte) y Jairo Ortiz, ejecutaron actos de intimidación que subyugaron su voluntad, manifestando haber padecido un estado de amenaza y presión que los llevó a desprenderse del derecho con contenido patrimonial el cual les permitía explotar la arena en ese curso del Río Magdalena, conforme a la licencia obtenida desde hacía varios años. Esa situación de temor colectivo [...], la medición de la isla por Pablo Ardila Sierra en compañía de sus escoltas y otras personas, la advertencia sobre la conveniencia en recibir dinero para que no se fueran con las manos vacías

⁵⁷ Fl. 173 a 218, C. 3.



porque Pablo Ardila convertiría el lugar en un sitio turístico, la manifestación de Córdoba de que si no vendían de todas formas lo haría o les quitaban la licencia, el haber sido llevados a un lugar solitario para proponer la enajenación y donde Córdoba les insiste en la necesidad de mantener en secreto la persona que estaba detrás de la negociación, de la cual sostuvo era Pablo Ardila Sierra; el ingreso por orden de Ardila Sierra de maquinaria pesada para arrastrar los cultivos de la isla del Amor, la expresión de Ardila Sierra a Marina León Uribe habitante de la isla del Amor para que colocara a los mejores abogados en caso de no venderle por el precio que él mismo fijó [...]

Marina León Uribe fue enfática en afirmar que ya no eran propietarios de la finca: '(...) porque el señor Pablo Ardila no (sic) compró eso obligados [sic], es que nosotros no estábamos vendiendo nada (...).' [...] El testimonio permite afirmar la manifiesta intención de Pablo Ardila Sierra de obtener un provecho ilícito derivado del constreñimiento a los areneros con asiento en la isla del Amor del municipio de Ricaurte [...] adquiriendo por un precio acomodado por él como comprador, ello porque Marina León Uribe y Héctor José Yate Villarreal han sido enfáticos en afirmar que los \$100.000.000 en que justipreciaron su derecho no fueron tenidos en cuenta por Ardila y aún aceptando la propuesta de \$40.000.000, al final, solo recibieron \$35.000.000, y como si fuera poco, debían abandonar de inmediato el sector [...] Héctor José Yate Villarreal, quien durante más de 40 años estuvo dedicado a la explotación artesanal de arena en la isla del Sol y en la isla del Amor [...] personalmente le preguntó por el valor del inmueble, él y Héctor Caviedes avaluaron sus partes en \$100.000.000 cada uno, ante lo cual Ardila manifestó: '(...) eso es mucha plata usted está loco (...)') [...] no le doy sino treinta y cinco, si quiere y si no pues ponga los mejores abogados, eso me dijo [...] yo quedé aburrido de una vez, yo me sentí obligado a venderle [...]

Otros casos que comprueban el constreñimiento típico, [...] como la del arenero **Eliécer Ávilez Vanegas**, quien indicó que tuvo que vender porque 'si uno no lo hacía que lo sacaban, y quedaba sin nada, entonces me tocó hacerle [...] yo me vi obligado [...]' Se evidencia del dicho de Avilez Vanegas **que la intención de Ardila en forma directa o a través de terceras personas como Jairo Ortiz y Ernesto Córdoba Tafur, era ejecutar actos de presión para constreñir a los areneros y apropiarse del derecho para explotar artesanalmente la isla del Sol [...] Jorge Eliécer Gaitán García**, otro de los afectados con el proceder ilícito de Pablo Ardila Sierra informó: '[...] nos decían que si no vendíamos [...] nos sacaban porque eso lo iban a poner como centro turístico (...); **Moisés Melo** dijo '(...) ese negocio fue como obligado [...]; **Luis Emilio Cortés aseveró** '(...) el señor Córdoba nos amenazó que si no vendíamos de todas maneras nos sacaban, que con la firma o sin la firma, él vendía y por eso yo lo firmé (...)''. **Ismael Valdés** manifestó '(...) yo no vendí voluntariamente, fui presionado para vender, fuimos todos presionados para vender, pues Ernesto Córdoba nos decía que [...] era mejor cooger (sic) esa plata [...]' [...]. **Edwin García** dijo sentirse presionado para vender porque si no lo hacía '(...) me sacaban de ahí (...); Jorge Eliécer Gaitán Flórez refiriéndose a Ernesto Córdoba manifiesta '(...) **Él nos reunió en un potrero que llamábamos la bombonera ahí en la isla. Él nos amenazó [...]; José Ever Méndez Gaitán**, refiriéndose a la negociación dijo '(...) Pa [sic] mí no fue voluntaria [...]' **José Guillermo Yate Polanía**, afirma '(...) el presidente del sindicato nos hizo la reunión **nos dijo que el paciente que estaba detrás de eso era Pablo Ardila y que nos presionaba** a que si no vendíamos nos sacaban sin plata, es decir nos quitarían el trabajo [...]''. **Jaime Avilez Aragón**, quien se desempeña como arenero desde hace 10 años, igualmente expresó: '(...) como aquí el presidente es Ernesto Córdoba, **negocio (sic) con Pablo Ardila Gobernador de Cundinamarca, para comprar el derecho explotación (...)**



Sí vendimos, pero prácticamente fue obligado (...)' [...] El señor **Delio Gaitán Flórez**, refiriéndose al tema de la extorsión precisó: **'(...) Ernesto Córdoba sí dijo que Pablo Ardila era el que estaba comprando y que a él le teníamos que vender, que vendiéramos o no vendiéramos ahí iba a haber un puerto turístico y tarde o temprano nos sacaban de ahí (...)' [...]** **Mario Gómez Pradera [...]** refiriéndose a **SAP Agregados** y a **Pablo Ardila Sierra** adujo: **'(...) Eso ahí funcionan máquinas, funcionan muchas máquinas (...)** **Esa empresa como que es del Gobernador de Cundinamarca, porque él aquí vino a arreglar con Córdoba [...]' [...]**

Del cúmulo de declaraciones [...] puede afirmarse, sin lugar a duda, que **nos hallamos frente a un delito de extorsión en concurso material homogéneo sucesivo, presuntamente cometido por el sindicato Ardila Sierra como autor impropio, teniendo en cuenta la individualidad de cada uno de los derechos de los areneros en total 51, frente a los cuales independientemente se vulneraron los bienes jurídicos protegidos de la autonomía individual y de manera preponderante el patrimonio económico.** El modus operandi de Ardila Sierra es censurable [...] junto con Jairo Ortiz, Ernesto Córdoba Tafur, Luis Eduardo Páez y Luis Alfonso Ramírez, constriñó para obligar a los artesanos a vender los derechos de explotación que tenían sobre las islas del Sol y del Amor, **en una ocasión en forma directa, en otras a través de Córdoba Tafur, el alcalde de Ricaurte o de Jairo Ortiz [...]** varios areneros se negaron a ceder a las pretensiones de venderle sus derechos a Pablo Ardila, fue así como Córdoba Tafur, [...] valiéndose de su condición de presidente del sindicato que los agrupaba, los instó a vender sopena de hacerlo él por encima de quien fuera [...]

3.1.3. El ingrediente subjetivo [...] el solo ofrecimiento de una suma de \$800.000.000 a los explotadores del río Magdalena lo indica, además, **Córdoba Tafur informó a varios de los trabajadores que quien estaba detrás del ofrecimiento era Pablo Ardila Sierra, quien a la final, agotó el tipo penal obteniendo el provecho patrimonial ilícito, como consecuencia de la compra que hizo del permiso para la explotación del Río.** Como si fuera poco, directamente arrebató la explotación de la isla del Amor a quienes desde tiempo atrás lo venían haciendo, entregándole a los esposos Yate León contra su voluntad y por intermedio de Jairo Ortiz, la suma de dinero que él mismo fijó, además de ordenar entrar maquinaria pesada para arrasar con lo que a su paso se encontraba en dicho lugar [...]

[...] Pablo Ardila Sierra actuó en coautoría impropia al ejecutar la conducta descrita en el verbo rector, porque si bien es cierto, los derechos de los 51 areneros, fueron cedidos a la empresa SAP Agregados S.A., por Ernesto Córdoba Tafur, presidente de SUTIMAC, **Ardila Sierra era quien estaba interesado en la compra de los mismos, además realizó actos de la esencia de la conducta prohibida, la que a su turno, se distribuyó entre varias personas, cada una de las cuales cumplió con una tarea determinada [...]** **Nótese que la idea del grupo de coautores era mantener hasta donde fuera posible en reserva la identidad de Pablo Ardila Sierra, como la persona que iba a pagar finalmente los \$800.000.000 que se distribuyeron entre los 51 artesanos [...]** En ese rol funcional, bien podría decirse que fue Pablo Ardila Sierra quien pagó los \$800.000.000 a través de Jairo Ortiz y Córdoba Tafur[,], quien fue el encargado de intimidar en algunos casos a los areneros para facilitar la apropiación de los derechos a la explotación y fue en su casa donde se realizó la primera reunión de pago. **Igualmente es predicable el constreñimiento directo ejercido por Pablo Ardila a los ocupantes de la isla del Amor [...]**



Resuelve: Primero: Imponer medida de aseguramiento consistente en detención preventiva sin beneficio de excarcelación a Pablo Ardila Sierra, Gobernador de Cundinamarca [...] como presunto autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo [...]" (Se resalta)

7.1.6. Está acreditado que el 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación libró orden de captura en contra de Pablo Ardila Sierra, según da cuenta copia auténtica de dicha orden⁵⁸.

7.1.7. Se probó que el mismo día, el señor Ardila Sierra fue capturado por agentes del CTI, según da cuenta el acta de derechos del capturado⁵⁹.

7.1.8. Se probó que el 21 de agosto de 2008, la Unidad Delegada de la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia acusó a Pablo Ardila Sierra de ser autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo, según da cuenta copia auténtica de dicha providencia⁶⁰. En efecto, el proveído referido señaló lo siguiente:

"[...] existe una prueba directa que involucra al señor Pablo Ardila Sierra en el constreñimiento del que fueron víctimas los esposos Yate León, siendo estos los encargados de señalarlo como el responsable [...], inclusive facilitando en una oportunidad una de sus camionetas para movilizar a la señora Marina León, y ofrecerles \$40.000.000 [...] al punto de entregarles únicamente \$35.000.000, a tiempo de desafiarlos a poner los mejores abogados en caso de no aceptar esa suma de dinero [...]"

Por otra parte, en lo concerniente a la responsabilidad del señor Ardila Sierra, frente al acto que recayó sobre los poseedores del título minero, cómo no inferir en forma razonada que la voluntad de los areneros estuvo viciada en el consentimiento, pues, es perfectamente válido pensar en una actitud como la asumida por ellos, cuando comienzan a introducir maquinaria pesada en el sector y a su vez son presionados por Jairo Ortiz, Luis Eduardo Páez, Alfonso Ramírez y Ernesto Córdoba, para que vendieran lo que les era propio [...], recibiendo información relacionada con que el verdadero interesado en la compra del título minero era el doctor Pablo Ardila Sierra, a quien observan en la zona [...] al punto que en una oportunidad fue visto midiendo a pasos la ribera del río donde ellos laboraban; esta última situación es aceptada por el procesado, quien dice haber estado cumpliendo un mandado de su casi nonagenario padre [...]"

La credibilidad de todos estos testimonios es solvente, pues, como ya quedó dicho, se muestran coherentes y espontáneos [...], ingredientes que le dan mayor

⁵⁸ Fl. 224, C. 3.

⁵⁹ Fl. 221, C. 3.

⁶⁰ Fl. 374 a 446, C. 3.



credibilidad, pues son personas desprovistas de un interés que las motiven a mentir, quienes por su ignorancia no supieron siquiera qué era lo que estaban firmando [...] **Lo que sí llegaron a concebir como posible y se comportaron de acuerdo con esa intimidación, es que si no firmaban [...] igual se iban a quedar sin el dinero minero que poseían desde 1992 y cuya concesión les había otorgado por 30 años en el año 1999.**

[...] existen otras situaciones donde también se puede inferir la responsabilidad del sindicato, es la sucesión de actos que se dan alrededor de la negociación, donde figuró su nombre como la persona interesada en adquirir los derechos. La insistencia del Alcalde Municipal [...] Este Alcalde fue asistido, al parecer, logísticamente por el mismo Pablo Ardila en épocas de campaña como él mismo lo da a entender en su indagatoria, motivo de donde se puede llegar a deducir su intención y retribuir a su patrocinador [...] Lo propio se puede inferir de la súbita consideración del cuerpo legislativo municipal cuando cambió el plan de ordenamiento territorial, para variar la naturaleza el sector de la ribera del río Magdalena, darle destinación industrial y así abrirle paso a la consolidación de la empresa SAP Agregados S.A., conocida en la región como de propiedad del señor Pablo Ardila Sierra [...] Él reconoce que su padre intervino en la financiación de la compañía, con fuertes inyecciones de dinero, proveniente, supuestamente, de empresas extranjeras, razón suficiente para preocuparse el señor Ardila Sierra por una positiva proyección de aquella empresa [...]

[...] Sobre el concurso de delitos de extorsión, [...] explica en la afectación volitiva lograda en 47 ciudadanos para que vendieran una concesión de actividad minera y en dos para que se diera la posición que venían ejerciendo sobre un predio [...]

Resuelve: [...] Proferir resolución de acusación contra el señor Pablo Ardila Sierra, [...] como presunto coautor responsable del concurso homogéneo y sucesivo de delitos de extorsión [...] con una aplicación de la circunstancia de agravación punitiva traída en el numeral noveno del artículo 58 de la Ley 599 de 2000 [...]” (Se resalta)

7.1.9. Se acreditó que el 7 de septiembre de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca concedió a Pablo Ardila Sierra el beneficio de libertad provisional por vencimiento de términos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365-5 de la Ley 600 de 2000⁶¹, según consta en copia auténtica de dicho proveído⁶². En efecto, en la providencia se señaló lo siguiente:

“[...] se da la causal de libertad provisional [...], la cual surge por la decisión que aquí se toma de anular la clausura de la etapa probatoria del juicio oral, por violación al derecho a la defensa, que significa que aún no se ha terminado la correspondiente audiencia pública de juzgamiento, transcurriendo desde la fecha de iniciación de la misma, abril 21 de 2009, hasta el día de hoy más de 12 meses, término [...] para que

⁶¹ “Artículo 365. Además de lo establecido en otras disposiciones, el sindicato tendrá derecho a la libertad provisional garantizada mediante caución prendaria en los siguientes casos: (...) 5. Cuando hayan transcurrido más de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la resolución de acusación, sin que se hubiere celebrado la correspondiente audiencia pública salvo que se hubieren decretado pruebas en el exterior o se esté a la espera de su traslado, caso en el cual, el término se entiende ampliado hasta en seis (6) meses”.

⁶² Fl. 377 a 380, C. 3.



se de la causal de libertad provisional en este caso [...] La libertad se hará efectiva una vez se otorgue la caución impuesta y se firme la correspondiente acta de compromiso en los términos señalados en el artículo 368 del Código de Procedimiento Penal [...]

Resuelve: [...] Tercero: Anular el presente proceso hasta el momento en el que se decidió cerrar el ciclo probatorio en la etapa del juicio, para que previamente a las intervenciones de los sujetos procesales se logre el recaudo de la totalidad de las pruebas ordenadas en la audiencia preparatoria.

Cuarto: Conceder la libertad provisional al ciudadano Pablo Ardila Sierra [...]"

7.1.10. Está probado que mediante sentencia del 11 de noviembre de 2011, el Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca absolvió a Pablo Ardila Sierra por atipicidad de la conducta, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído⁶³. En efecto, la sentencia referida señaló lo siguiente:

"[...] a criterio de la agencia Fiscal, no era intención de los areneros vender sus derechos de explotación. Aseveración que se contrapone con la realidad probatoria, como quiera que [...] obra dentro del plenario la declaración rendida por el señor Sergio Hernando Santos Mosquera, quien en calidad de presidente de la ONG Girar Colombia, y ante quien recurrieron [...] los areneros para poner de presente las arbitrariedades de que al parecer eran víctimas por parte de la empresa SAP Agregados S.A., quien compró sus derechos y los pretendía desalojar, afirma que con el fin de realizar labores de investigación y veeduría de lo acontecido, pudo constatar que la inconformidad de los sindicalizados consistía en que luego de vender sus derechos la empresa les exigió el pago de \$2.000 que consideraban como una vacuna para permitirles extraer material y que iban a ser desalojados de lugar. Sin embargo, al indagársele sobre si tenía conocimiento de que los areneros fueron obligados para vender los mencionados derechos, fue claro al referir: 'No, desconozco esa situación'... [...] si en realidad fueron presionados y obligados para vender sus derechos, muy seguramente desde un principio hubieran puesto de presente a la ONG los acontecimientos de constreñimiento [...] Tan cierto es ello que varios de los areneros en sus exposiciones dieron cuenta que además de efectuar la venta de manera voluntaria, ella fue previamente concertada [...]"

[...] en torno al hecho de que [...] Ernesto Córdoba unilateralmente decidió vender los aludidos derechos, téngase en cuenta que [...] solicitó del aval no solo de la junta directiva de SUTIMAC sino de la mayoría de sus asociados [...] a voces de los propios sindicalizados [...] la venta se realizó por un monto inferior al convenido [...] sin embargo como se describió en el acta de asamblea general Noº 22, ellos mismos fueron los que facultaron a su representante para tranzar por la cifra estipulada en el correspondiente contrato, como que con posterioridad, y a través del acta de asamblea general de afiliados Noº 24 [...] se dispuso rebajar la deuda que para ese entonces se encontraba vigente de ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000) a cien millones de pesos (\$100.000.000) [...] Es decir, [...] no se advierte ninguna presión hacia las presuntas víctimas [...]"

Luego de un concienzudo y no sesgado análisis de las declaraciones recopiladas, concluye este Despacho judicial que el inconformismo de los

⁶³ Fl. 523 a 613, C. 3.



areneros y la presunta presión de que aducen fueron víctimas, no fue para que aceptaran el valor ofrecido [...] **los afiliados al sindicato se vieron favorecidos, ello en la medida que además de cancelarle a cada uno de los integrantes el dinero por la cesión de los derechos [...], les fue permitido continuar ejerciendo la labor tal como la venían realizando desde hace varios años [...], y para tal fin sabiendo los trabajadores que con la enajenación de sus derechos bien podía la referida empresa impedirles continuar ejerciendo la labor, propusieron solicitar permiso para tal fin y cancelar determinado valor como contraprestación para ello y no como una 'vacuna', [...]** Por ello, ese valor de \$2.000 propuesto por los areneros, mal se puede considerar como un cobro extorsivo [...] **se colige que tanto la venta de los derechos de explotación minera concedida a SAP Agregados S.A., como la concesión de esta a los areneros para que por determinado valor continuaran ejerciendo la labor de manera artesanal, no se advierte de actos de imposición o constreñimiento [...]**

Para esta instancia judicial, en gracia discusión se aceptará y se tuviera [sic] por demostrado que Ardila Sierra fue la persona que citó y dialogó en esa primera oportunidad con Marina León y luego con Héctor José Yate, no aparece nítido en qué consistió el presunto constreñimiento que determine el delito de extorsión [...] se colige que en ningún momento previo a acceder a la venta de posesión y mejoras de la isla del Amor, se ejerció por parte del acusado acto alguno de constreñimiento, notándose que todo ello se desarrolló en el ámbito de los negocios, en donde la persona interesada en una compra luego de enterarse del precio del bien hace su oferta, siendo el vendedor quien toma la determinación si la acepta o no; y aunque el señor Yate adujo no encontrarse conforme con la ofrecido, no fue obligado a aceptarlo, por cuanto tuvo la oportunidad de consultarlo con su esposa Marina León y entre los dos acordaron acceder a lo propuesto [...] la simple posición de poder del implicado no es razón suficiente para que el testigo se sintiera amedrentado [...] Igualmente con el decir del procesado de que en caso de no acceder a la propuesta, le sería necesario que consiguiera los mejores abogados, mal se puede considerar como un acto intimidatorio, en razón a que por el contrario la propuesta era precisamente con el fin de evitar un prolongado y dispendioso proceso litigioso con resultados completamente inciertos [...]

Ahora, en gracia de discusión se aceptará que el ingreso de maquinaria al predio se dio sin haberse cerrado el negocio y que sus ocupantes fueron desalojados de manera violenta, es un comportamiento que se encuentra lejos de ser considerado como extorsivo y por el contrario bien podía encuadrar en un atentado contra otro u otros bienes jurídicos, que no es el caso analizarlo en el sub júdice.

Así como no se encuentra demostrado que el exgobernador Pablo Ardila Sierra, doblegó por medio de amenazas la voluntad de la pareja Yate-León para que vendieran las mejoras o posesión sobre la Isla del Amor que ostentaban y al precio por él impuesto, se tampoco acredita económico, que en la afección al patrimonio últimas conforma el aspecto subjetivo que tipifica el punible de extorsión [...]

En otro aspecto, cuestiona la Fiscalía que es reprochable el actuar de SAP Agregados S.A., como de la probable intervención de Pablo Ardila Sierra, en negociar la posesión y mejoras sobre un bien inmueble adquirido ilegalmente, porque de esta manera se está prolongando e incurriendo en una posesión ilegal. Al punto, **la misma realidad procesal acredita que precisamente su negocio tuvo como finalidad no el desalojo forzado e ilegal de los moradores de la isla por parte de la empresa, sino que ésta, al haber adquirido con precedencia y**



de manera legal los derechos de explotación[,] requerían del terreno para desplegar la labor de extracción del material del río. Así quedó consignado en el contrato de transacción: 'Que SAP Agregados S.A., es el concesionario para ejercer en forma exclusiva y temporal la Explotación y apropiación del mineral denominado 'Materiales de construcción (Gravas y Arenas)' dentro del área otorgada en el contrato de concesión N° 21749 la cual se describe a continuación...que definen una extensión superficial de 48 hectáreas necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.'

Lo anterior conlleva a determinar que al ostentar la mencionada empresa los derechos legalmente adquiridos sobre los predios para su utilización en la extracción industrial de material de río, bien podía disponer del terreno para ejercer esa labor, pero como quiera que parte del mismo se encontraba habitado por los Yate-León, nótese que aun cuando éstos no contaban con derecho legalmente adquirido así fuera de manera provisional o transitoria para ocupar el terreno, la compañía en lugar de desalojarlos a la fuerza o por medio de otra acción ya fuera judicial o administrativa que en últimas los perjudicaría, optó por negociar con ellos y reconocer considerable suma de dinero por una posesión que bajo el propio entender de los denunciados, ellos no tenían derecho por ser objeto de invasión [...]

Sin más disquisiciones y una vez dilucidado cada uno de los casos del concurso delictual endilgado en el pliego de cargos, justamente para el Despacho los hechos en ellos acaecidos no corresponden al delito de extorsión, cometido en concurso homogéneo y sucesivo; de manera tal que **no está demostrado que este delito contra el patrimonio económico haya tenido ocurrencia, siendo por ello una conducta atípica;**

Resuelve: 1.- Absolver a Pablo Ardila Sierra [...] de los cargos que por el punible de extorsión agravada se impusieron en su contra [...]” (Se resalta)

7.1.11. Se demostró que mediante sentencia del 25 de abril de 2012, el Tribunal Superior de Cundinamarca confirmó la providencia del 11 de noviembre de 2011, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído⁶⁴. En fundamento de la sentencia fue el siguiente:

“[...] observa la Sala que los reparos presentados [...] se inclinan inicialmente a catalogar el análisis de la prueba testimonial como cercenado, en razón a que no se tuvieron en cuenta los apartes en los que los deponentes expresaron su inconformismo por vender la licencia [...] Para la Sala tal ataque carece completamente de fundamento [...] **el Juez analizó una parte importante de las declaraciones en las que ciertamente se colige una intención de los areneros de vender la licencia, pues muchos de ellos señalaron al unísono que fue una decisión adoptada por la mayoría;** de igual forma, puntualizó que existían otros testimonios que si bien contradecían los anteriores porque se exponían en ellos la tajante intención de no vender, lo cierto es que en el proceso obraba prueba documental que permitía concluir con mayor certeza si existió o no constreñimiento en la venta de la licencia. Así entonces, las piezas documentales analizadas en la sentencia de primer grado son, por un lado, el contrato de explotación, extracción y

⁶⁴ Fl. 614 a 652, C. 3.



comercialización de materiales pétreos celebrado entre SUTIMAC y los señores Omar Gómez Ojeda, Luis Eduardo Torres y José Fernando Stozistsky y, por otro, las actas 22, 23 y 24 de la asamblea de SUTIMAC [...]

En las declaraciones que se recibieron por parte de la Fiscalía General de la Nación y que fueron fundamento de la imposición de la medida de aseguramiento y posterior llamamiento a juicio, **existen testimonios que acreditan de una parte, que Ardila jamás negoció el título minero con ningún arenero, y que el mismo fue vendido por el acuerdo de la mayoría, es decir que no hubo constreñimiento [...]**

Súmese a lo anterior, que llama enormemente la atención de la Sala que transcurridos más de 4 meses desde la fecha de negociación del título, se hubiese transado el pago anticipado de los montos adeudados, **sin que hasta ese entonces hubiera manifestación alguna de inconformidad frente a la negociación, cuando los representantes de la Fiscalía General de la Nación recaudaron las declaraciones de este proceso [...]** como quiera que en el presente caso no se acreditó la inexistencia tanto del constreñimiento como del perjuicio económico, válido era absolver por atipicidad de la conducta, debiendo la Sala desechar los motivos de inconformidad esbozados por los recurrentes [...]

Otro de los aspectos que fue objeto de alzada, refiere a la transacción realizada entre SAP Agregados y los señores Héctor Yate y Marina León, sobre unas 'mejoras' en la denominada 'Isla del Amor'. Merece precisarse que la apelación del vocero de la Fiscalía se limita a indicar, luego de transcribir algunos apartes de las declaraciones de los señores Yate y León, que ellos habrían sido obligados a recibir la suma de treinta y cinco millones de pesos [...] Al respecto, debe precisarse inicialmente que como bien lo tuvo el Juez de primera instancia, no es posible hablar de la cesión de una posesión y mucho menos de una venta de tierras. Todo lo relacionado con la imprescriptibilidad y la prohibición de posesión del espacio público, claramente incluye a los ríos [...] por ende, no podría alegarse posesión alguna de dicho terreno [...]

Luego, aclarado este escenario, debe precisarse que si bien es cierto Ardila Sierra sí habló con los esposos Yate - León, cabe indagarse si el hecho de afirmar que pusieran (sic) los mejores abogados es motivo suficiente para pregonar la existencia de un constreñimiento capaz de doblegar la voluntad de los referidos consortes [...] **En consonancia con expuesto, resta matizar en la imposibilidad de configuración del perjuicio para el matrimonio Yate-León en la referida operación, pues, acreditado quedó, que no solo no resultaron afectados económicamente en esta negociación, sino que en menos de un año lograron multiplicar su inversión por más de 6 veces sin que, valga la pena precisar, hubiese factores extraordinarios que valoras en su inversión o que justificaran la plusvalía [...]**

la Sala desechará los recursos interpuestos debiendo necesariamente confirmar la sentencia de carácter absolutorio dictada el día 11 de noviembre de 2011 por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado Adjunto de Descongestión de Cundinamarca [...]” (Se resalta)



7.1.12. Está demostrado que el 5 de septiembre de 2012, la parte civil interpuso recurso de casación contra la decisión del 25 de abril de 2012, según da cuenta la providencia que declaró desierto el recurso de casación⁶⁵.

7.1.13. Se acreditó que el 6 de febrero de 2013, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia declaró desierto el recurso de casación presentado el 5 de septiembre de 2012, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído⁶⁶.

7.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado

En aras de resolver los cargos invocados en los recursos de apelación, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: **i)** el daño antijurídico y **ii)** su imputación frente al Estado.

Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración⁶⁷⁻⁶⁸.

⁶⁵ Fl. 674 a 688, C. 3.

⁶⁶ Fl. 674 a 688, C. 3.

⁶⁷ Sobre este aspecto Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 13 de agosto de 2008, Rad. 16516; 6 de junio de 2012, Rad. 24633; 5 de marzo de 2020, Rad. 50264.

⁶⁸ Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: *“cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria”*. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968.

Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: *“La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su*



El análisis que se realice tendrá en cuenta, entonces, de forma preliminar, tres situaciones fundamentales que tuvieron lugar en el proceso penal del que fue objeto Pablo Ardila Sierra, a saber: **i)** la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva que impuso en su contra el Fiscal General de la Nación; **ii)** la captura de Pablo Ardila Sierra efectuada el 26 de diciembre de 2007 y **iii)** el conteo de términos para calificar el mérito de la instrucción y para celebrar la audiencia pública.

No se analizará si se presentó vencimiento de términos para realizar la diligencia de indagatoria, definir la situación jurídica del procesado, ni para proferir sentencia, pues para entonces el señor Ardila Sierra se encontraba en libertad. En otras palabras, porque el daño por el cual se presentó la demanda no se ocasionó en estas etapas procesales. De hecho, debe recordarse que el procesado estuvo privado de la libertad desde el 26 de diciembre de 2007 (hecho probado 7.1.7.) y que el 7 de septiembre de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca concedió al señor Ardila Sierra el beneficio de libertad provisional por vencimiento de términos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365-5 de la Ley 600 de 2000 (hecho probado 7.1.9.), lo cual permite evidenciar que el presente análisis únicamente debe realizarse desde la imposición de la medida de aseguramiento hasta que el procesado quedó en libertad.

7.2.1. La medida de aseguramiento impuesta por el Fiscal General de la Nación

En el caso *sub examine* se tiene que **el daño alegado** consiste en la privación de la libertad de Pablo Ardila Sierra, derivada de la medida de aseguramiento impuesta por el Fiscal General de la Nación, la cual los demandantes califican como injusta.

advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista. Hinestroza, Fernando., “Devenir del derecho de daños”, Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26. Pág. 6.



Así pues, de los medios probatorios arrimados al proceso se encuentra acreditado lo siguiente: **i)** que mediante Resolución del 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra de Pablo Ardila Sierra, por ser presunto autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo (hecho probado 7.1.5.); **ii)** que el 21 de agosto de 2008, la Unidad Delegada de la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia acusó a Pablo Ardila Sierra de ser autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo (hecho probado 7.1.8.); y **iii)** que mediante sentencia del 11 de noviembre de 2011, el Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca absolvió a Pablo Ardila Sierra por atipicidad de la conducta (hecho probado 7.1.10.).

Ahora bien, el artículo 356 de la Ley 600 de 2000 dispone que *“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”*.

A su turno, el artículo 357 *ibídem* señala que la medida de aseguramiento es procedente, entre otros, cuando el delito tenga prevista pena de prisión cuyo mínimo sea o exceda de cuatro (4) años.

Bajo el anterior contexto, se observa que la medida de aseguramiento impuesta el 26 de diciembre de 2007 por el Fiscal General de la Nación, cumplió con los requisitos previstos en el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, dado que fundamentó la presunta autoría de Pablo Ardila Sierra en el delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo, en la declaración juramentada de dos habitantes y poseedores de la isla del Amor (Ricaurte), que manifestaron que habían sido obligados por el señor Ardila Sierra a enajenarle la posesión de dicho inmueble.

De hecho, Marina León Uribe, habitante y poseedora de la “Isla del Amor”, manifestó que había sido obligada a enajenar la posesión de su inmueble a Pablo Ardila Sierra, pues éste ejerció actos de intimidación en su contra como, por ejemplo, introducir maquinaria pesada al predio que poseía y tumbar sus cultivos. En efecto, la



Resolución que impuso medida de aseguramiento señaló lo siguiente: “[...] *Marina León Uribe fue enfática en afirmar que ya no eran propietarios de la finca: '(...) porque el señor Pablo Ardila no (sic) compró eso obligados, es que nosotros no estábamos vendiendo nada (...).'* La citada testigo expresa que a pesar de haberle pedido a Ardila la suma de \$100.000.000, éste le ofreció \$50.000.000 y cuando decidió aceptarlos '(...) Pablo Ardila le dijo que no le daba esa plata porque no valía eso['] y '(...) **como a los tres días Ardila me entró un poco de maquinaria tumbándome unos palos de limón, unas matas de plátano, entonces yo [...] me salí con un palo que yo tengo, y yo [sic] me provocaba darle por encima [a] ese señor, al señor de la máquina, Jairo Ortiz sí estaba ahí, y me dijo que el Gobernador después hablaba con nosotros y nos dijo que estaban tumbando por orden de Pablo Ardila, de ahí a los seis días vino el Gobernador, nos mandó a llamar pero yo no quise ir, me pareció muy imponente Pablo Ardila para uno hablar con él, entonces se fue mi marido y habló con él, entonces regresó a la casa y me dijo hija que el Gobernador no nos da sino \$35.000.000 y que si queríamos así[,] que nos fuéramos por las buenas y sino que lo demandáramos, y no lo demandé porque yo no tengo plata para meter un abogado y eso fue todo, ahí nos dio tres días de plazo que teníamos que desocuparle, esa razón la mandó con Jair (sic) Ortiz (...) la entrega no fue voluntaria, a nosotros nos sacaron (...).**” (Se resalta)

En igual sentido, Héctor José Yate Villarreal, esposo de Marina León Uribe, y habitante y poseedor del mismo inmueble, declaró que se había sentido obligado por Pablo Ardila Sierra a vender dicha posesión, debido al poder que ejercía como Gobernador de Cundinamarca. Justamente, en la Resolución del 26 de diciembre de 2007 se expuso lo siguiente: “[...] *Héctor José Yate Villarreal, quien durante más de 40 años estuvo dedicado a la explotación artesanal de arena en la isla del Sol, y en la isla del Amor tenía una finca en compañía de Héctor Caviedes y su esposa Marina León, [...] explicó cómo Pablo Ardila Sierra personalmente le preguntó por el valor del inmueble, él y Héctor Caviedes avaluaron sus partes en \$100.000.000 cada uno, ante lo cual Ardila manifestó: '(...) eso es mucha plata usted está loco (...)' ofreciéndole \$40.000.000, propuesta que aceptó, pero el comprador '(...) me dijo, yo ya le doy \$35'000.000, no le doy sino treinta y cinco, si quiere*



y si no pues ponga los mejores abogados, eso me dijo, yo le dije entonces no doctor pues entonces démelos porque qué vamos a hacer, en ese momento yo quedé aburrido de una vez, yo me sentí obligado a venderle (...) pues uno presionado qué va a hacer uno, presionado porque él tenía todos los (sic), todo el poder, pues siendo Gobernador. Yo pensé pues él me puede mandar a sacar fácilmente y entonces dije mejor es salir por las buenas”. (Se resalta)

Justamente, las declaraciones rendidas por Marina León Uribe y Héctor José Yate Villarreal, fueron unos de los fundamentos para imponer la medida privativa de la libertad, toda vez que en estas se señaló que Pablo Ardila Sierra los constriñó para que enajenaran la posesión que ostentaban sobre el inmueble denominado “la isla del Amor” en Ricaurte, Cundinamarca. En efecto, la Resolución del 26 de diciembre de 2007, dictada por el Fiscal General de la Nación expuso lo siguiente:

“[...] La mayoría de testimonios recibidos a los artesanos de la isla del Sol y los ocupantes de la isla del Amor en la localidad de Ricaurte (Cundinamarca), dan cuenta que Pablo Ardila Sierra, Ernesto Córdoba Tafur, Luis Eduardo Páez, Luis Alfonso Ramírez (Alcalde de Ricaurte) y Jairo Ortiz, ejecutaron actos de intimidación que subyugaron su voluntad, manifestando haber padecido un estado de amenaza y presión que los llevó a desprenderse del derecho con contenido patrimonial el cual les permitía explotar la arena en ese curso del Río Magdalena, conforme a la licencia obtenida desde hacía varios años.

Esa situación de temor colectivo referida por los artesanos tiene las connotaciones del acto de intimidación propio de la extorsión, fueron contundentes los deponentes en afirmar la imposición para vender, porque de lo contrario serían desalojados por las buenas o por las malas, la medición de la isla por Pablo Ardila Sierra en compañía de sus escoltas y otras personas, la advertencia sobre la conveniencia en recibir dinero para que no se fueran con las manos vacías porque Pablo Ardila convertiría el lugar en un sitio turístico, la manifestación de Córdoba de que si no vendían de todas formas lo haría o les quitaban la licencia, el haber sido llevados a un lugar solitario para proponer la enajenación y donde Córdoba les insiste en la necesidad de mantener en secreto la persona que estaba detrás de la negociación, de la cual sostuvo era Pablo Ardila Sierra; el ingreso por orden de Ardila Sierra de maquinaria pesada para arrastrar los cultivos de la isla del Amor, la expresión de Ardila Sierra a Marina León Uribe habitante de la isla del Amor para que colocara los mejores abogados en caso de no venderle por el precio que él mismo fijó, hechos que deben mirarse aunados a la condición de bajas capacidades intelectuales y económicas que ostentaban las víctimas [...]

[...] si en la investigación obra prueba de mayor valor que la indiciaria a ella debe de acudirse, como sería el caso de prueba testimonial, documental o pericial.

5.2. Los indicios graves de responsabilidad

La prueba testimonial resulta más que suficiente y de mayor peso jurídico que los



indicios para comprometer la responsabilidad del procesado Ardila Sierra, se cuenta con una pluralidad de declaraciones que demuestran de manera fehaciente cómo el indagado actuó en coautoría con otras personas con la finalidad de apropiarse de los derechos de los artesanos del municipio de Ricaurte [...] mediante el empleo de actos violentos y de constreñimiento que doblegaron la voluntad de personas que se encontraban en condición de inferioridad frente al sindicato, no solo de índole económica sino también intelectual, pues la mayoría de ellos, como ya se advirtió, no sabían leer ni escribir, escasamente juntaban las letras que integraban su nombre a manera de imitación en una hoja de papel como se puede apreciar en varias de las actas que contienen los testimonios.

5.3. De la necesidad de la medida

[...] El número de delitos imputados y la naturaleza de los mismos, es el factor que permite concluir atendidos los fines perseguidos con la medida de aseguramiento que es necesario imponerle a Pablo Ardila Sierra, detención preventiva [...] Procediéndose por el delito de extorsión en concurso material homogéneo en que los actos de constreñimiento recayeron sobre unas víctimas ignorantes e incultas, varias de las cuales no saben leer ni escribir y escasamente pueden garabatear su nombre, no queda duda que la gravedad y modalidad de las conductas punibles es suficiente a efecto de estimar que el procesado constituye un peligro para la comunidad [...]

Según lo expuesto, la medida de aseguramiento superó las exigencias previstas en el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, pues se fundó en la declaración juramentada de Marina León Uribe y Héctor José Yate Villarreal, que eran pruebas directas⁶⁹ y que por su naturaleza tenían fuerza probatoria más categórica que aquella que brindan los indicios graves de responsabilidad⁷⁰ exigidos por dicha norma procesal para poder imponer una medida de aseguramiento de detención preventiva⁷¹.

⁶⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 18 de enero de 2017, rad. 40120: “Ahora bien, el estándar de conocimiento requerido para la condena (certeza - racional-) debe considerarse frente al hecho jurídicamente relevante que se integra al tema de prueba (el origen directo o indirecto de los bienes en alguna de las actividades ilícitas descritas en la norma), que puede lograrse con “prueba directa” o con “prueba indiciaria”, según se anotó en párrafos precedentes [...] Por eso, a falta de prueba directa o, a lo sumo, inferencial o indirecta, pero razonable, no exclusivamente contingente, sino necesaria, de que los bienes provienen de la comisión antecedente de alguno de los delitos expresamente señalados en la ley, no podría entenderse acreditada la materialidad de la conducta punible y la responsabilidad del acusado sino que habría que dar paso al reconocimiento de la duda probatoria, dada la garantía sustancial de todo ciudadano a la presunción de inocencia”.

⁷⁰ Carnelutti, Francesco. *Sistemas de responsabilidad civil*. Tomo II, Buenos Aires. Editorial Uthea, 1994, p. 402, tomado de Jairo Parra Quijano. *Algunos apuntes de la prueba indiciaria*. p.15 “los indicios son una prueba crítica, lógica, indirecta. Podemos decir que cuando se habla de prueba directa el hecho lo presencia el juez; en la prueba histórica, como por ejemplo, en el testimonio o el documento, se le representa al juez el hecho a probar; en la prueba de indicios ni el juez observa el hecho ni éste está representado, lo que tiene es un hecho que le sirve de sustento o de base para buscar el hecho a probar”.

⁷¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de junio de 2019. Rad.: 44473. “No obstante, la Sala estima pertinente aclarar que, conforme a lo anterior, la medida de aseguramiento no se fundamentó en dos indicios graves en contra del investigado, sino por la existencia de una prueba testimonial directa, que tiene mayor mérito probatorio que dichos indicios. Como lo ha precisado la doctrina, la prueba indiciaria está conformada por un raciocinio, en el que



Es decir, el fundamento de la medida de aseguramiento superó las exigencias previstas en el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, pues se fundó en las declaraciones juradas de dos habitantes y poseedores de predios ubicados en la “isla del Amor”, que como pruebas directas, vinculaban a Pablo Ardila Sierra como autor del delito de extorsión.

Adicionalmente, la medida de aseguramiento se fundó en dos indicios graves de responsabilidad penal que permitían inferir, preliminarmente, que Pablo Ardila Sierra también podía ser autor del delito de extorsión. Precisamente, el Fiscal General de la Nación consideró que se configuraron dos indicios de participación en el hecho criminal.

En efecto, el ente acusador determinó que existía un indicio de participación, porque varios de los “areneros” coincidieron en señalar a Pablo Ardila Sierra como la persona que los estaba presionando para que enajenaran los derechos de explotación que ostentaban sobre el material minero ubicado en el río Magdalena. De hecho, varios de los areneros fueron contestes en indicar que, por dichas fechas, vieron al señor Ardila Sierra en el territorio y, además, que Ernesto Córdoba, presidente de la asociación de areneros, les dijo que el Gobernador era quien estaba comprando los títulos mineros. En efecto, el Fiscal General de la Nación señaló que:

*“José Guillermo Yate Polanía afirma ‘(...) El presidente del sindicato nos hizo la reunión **nos dijo que el paciente que estaba detrás de eso era Pablo Ardila y que nos presionaba a que si no vendíamos nos sacaban sin plata [...] se hicieron como unas cinco reuniones [...] y se llegó a un acuerdo pero bajo presiones que nos hicieron (...)’ [...] Jaime Avilez Aragón, quien se desempeña como arenero desde hace 10 años, igualmente expresó: ‘(...) como aquí el presidente es Ernesto Córdoba, **negocio (sic) con Pablo Ardila Gobernador de Cundinamarca, para comprar el derecho explotación (...) Sí vendimos, pero prácticamente fue obligado (...)’ [...] El señor Delio Gaitán Flórez, refiriéndose al tema de la extorsión*****

un hecho desconocido es inferido a partir de uno conocido, por lo que su fuerza probatoria reside en la solidez del vínculo que une los dos hechos. Así pues, se presenta un indicio grave cuando existe una clara relación de causalidad probable entre el hecho conocido y el desconocido, como lo ha explicado la jurisprudencia contencioso-administrativa, haciendo suyas las palabras de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, aun cuando se trate de un indicio grave, los indicios han sido clasificados, doctrinal y jurisprudencialmente, dentro de las pruebas indirectas, que tienen un menor valor probatorio que las directas, ya que, al presentarse un raciocinio intermedio en la prueba indirecta, esta pierde objetividad”.



precisó: '(...) Ernesto Córdoba sí dijo que Pablo Ardila era el que estaba comprando y que a él le teníamos que vender, que vendiéramos o no vendiéramos ahí iba a haber un puerto turístico y tarde o temprano nos sacaban de ahí (...)' [...] Mario Gómez Pradera, cuando se le interrogó para que explicara si le habían exigido vender su derecho a la explotación del material indicó: '(...) sí señor, el mismo Córdoba, que era mejor que vendiéramos los derechos (...).' Y refiriéndose a SAP Agregados y a Pablo Ardila Sierra adujo: '(...) Eso ahí funcionan máquinas, funcionan muchas máquinas (...) Esa empresa como que es del Gobernador de Cundinamarca, porque él aquí vino a arreglar con Córdoba, yo vi (sic) [...] Mandaba a los trabajadores de esa empresa a cobrar planillas, todo eso y a poner cuidado por toda parte (...)' [...] Luis Antonio Méndez sostiene que quien intervino en la venta fue Ernesto Córdoba, '(...) así nosotros no quisiéramos vender, porque sino nos quitaban la licencia (...) que nos iban a dar 800 millones y sino aceptábamos nos quitaban la licencia [...] esa negociación la hizo Ernesto Córdoba, él negoció con la firma SAP Agregados, a nosotros nos dijeron que esta firma era del Gobernador, esto lo dijo Ernesto Córdoba, [...] él nos dijo que Pablo Ardila nos aba (sic) \$800.000.000 por la licencia, es que un compañero lo llevó varias veces en una canoa [...]'"

Del mismo modo el ente acusador encontró que existía un segundo indicio de participación, pues Pablo Ardila Sierra, presuntamente, generó actos de intimidación que ocasionaron “temor colectivo” en los artesanos y en los poseedores de la isla del Amor. Justamente, según lo referido por los habitantes de las islas, sintieron “*la imposición para vender*”, pues el señor Ardila Sierra midió la isla en compañía de sus escoltas, ingresó maquinaria pesada y destruyó los cultivos que habían sido sembrados por los habitantes, sin haber adquirido los títulos o el predio.

De conformidad con lo anterior, se observa que la medida de aseguramiento impuesta en contra de Pablo Ardila Sierra satisfizo los requisitos previstos en el artículo 356 de la Ley 600 de 2000, pues estuvo debidamente soportada en los testimonios de Marina León Uribe y Héctor José Yate Villarreal, y en dos indicios de participación, que daban cuenta que el señor Ardila Sierra podía ser autor del delito por el cual era investigado.

Por otro lado, también se advierte que la medida de aseguramiento cumplió con los requisitos previstos en el artículo 357 de la Ley 600 de 2000, puesto que el delito por el que se investigaba al indiciado tenía prevista una pena de prisión que excedía de cuatro (4) años. De hecho, el delito por el que se investigaba a Pablo Ardila Sierra



era el de extorsión, que según el artículo 244⁷² de la Ley 599 de 2000 suponía una pena de prisión mínima de doce (12) años.

En vista de lo expuesto, se observa que la privación de la libertad de Pablo Ardila Sierra, derivada de la medida de aseguramiento, no fue injusta, puesto que esta cumplió con los requisitos fijados en los artículos 356 y 357 de la Ley 600 de 2000. Igualmente, la medida restrictiva fue necesaria, proporcional y razonable⁷³, tal y como se desprende de los elementos de prueba obrantes en el expediente, debido a la gravedad del delito por el cual estaba siendo investigado, que no solo permitía sino aconsejaba la medida restrictiva de la libertad.

En otras palabras, se evidencia que el daño alegado no tiene el carácter de antijurídico, por haberse derivado de una actuación de la Administración ajustada a derecho, frente a la cual los demandantes no pueden pretender indemnización de perjuicios.

En efecto, la medida resultaba: **i)** necesaria, dado que existía el mérito probatorio suficiente⁷⁴ para decretarla conforme al ordenamiento procesal penal vigente al momento de su imposición, debido al número de delitos imputados y la naturaleza de los mismos, y porque debido a la modalidad de la conducta punible consideró que era un peligro para la comunidad⁷⁵; **ii)** proporcional, por cuanto el delito de extorsión implicaba una pena privativa de la libertad de al menos doce (12) años de prisión intramural; y **iii)** razonable, de cara a la gravedad de la conducta.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que en el caso concreto la parte demandante tampoco allegó prueba alguna que permita vislumbrar que la medida de aseguramiento carecía de proporcionalidad, razonabilidad o que fuera arbitraria, carga que le correspondía asumir al demandante con el propósito de acreditar la injusticia de la medida cuya omisión significa la imposibilidad de acreditar

⁷² Artículo 244. *El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero, incurrirá en prisión de doce (12) a dieciséis (16) años y multa de seiscientos (600) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes*.”

⁷³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU072 de 2018.

⁷⁴ Ver acápite de hechos probados.

⁷⁵ Fl. 212 a 213, C. 3.



responsabilidad al Estado por la privación de la libertad de Pablo Ardila Sierra, pues no logró establecerse la antijuridicidad del daño que se le pudo haber causado.

De igual manera, es menester recordar que en el proceso penal contemplado en la Ley 600 de 2000, el rigor probatorio exigido para la imposición de la medida de aseguramiento no requiere de plena prueba que conduzca a la responsabilidad penal del procesado, por el contrario, bajo el régimen de la Ley 600 del 2000 compele la existencia de al menos dos indicios graves que lleven a inferir, preliminarmente, la participación del endilgado en un delito. En ese sentido, el hecho de que la Fiscalía General de la Nación hallare satisfechos los requisitos para imponer la medida cautelar y posteriormente el Juzgado 1º Penal del Circuito Especializado de Cundinamarca absolviera al acusado, no significa la configuración automática de un daño antijurídico.

Finalmente, debe recordarse que la libertad, como los demás derechos, salvo la dignidad humana, no tiene un carácter absoluto y su limitación resulta legítima cuando tal restricción se encuentra acorde a los parámetros legales y a los fines constitucionales. Es por esto que, para poder configurarse un daño antijurídico de cara a la restricción de tal derecho, debe obligatoriamente acreditarse que en el caso concreto que tal limitación devino de una situación ilegal, desproporcionada, arbitraria o irrazonable⁷⁶, pues de lo contrario, el daño carecerá de antijuridicidad y no podrá ser indemnizado.

Así las cosas, se advierte que en el presente asunto la imposición de medida de aseguramiento estuvo ajustada al ordenamiento jurídico, sin vislumbrarse la configuración de un daño antijurídico sujeto de reconocimiento indemnizatorio.

7.2.2. La captura de Pablo Ardila Sierra efectuada el 26 de diciembre de 2007

Ahora, se procederá al estudio del **daño**, consistente en la privación de la libertad de Pablo Ardila Sierra, derivada de la captura efectuada el 26 de diciembre de 2007.

⁷⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-072 de 2018 y C-037 de 1996.



Así pues, de los medios probatorios arrimados al proceso se encuentra acreditado lo siguiente: **i)** que mediante Resolución del 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra de Pablo Ardila Sierra, por ser presunto autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo (hecho probado 7.1.5.); **ii)** que el 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación libró orden de captura en contra de Pablo Ardila Sierra (hecho probado 7.1.6.); y **iii)** que el mismo día, el señor Ardila Sierra fue capturado por agentes del CTI (hecho probado 7.1.7.).

Ahora bien, el artículo 349 de la Ley 600 de 2000 estipula que a toda persona capturada se le hará saber en forma inmediata y se dejará constancia: **i)** sobre los motivos de la captura y el funcionario que la ordenó, **ii)** el derecho a entrevistarse inmediatamente con un defensor, **iii)** el derecho a indicar la persona a quien se le deba comunicar su aprehensión, y **iv)** el derecho a no ser incomunicado.

A su turno, el artículo 350 de la misma norma prevé que *“La orden de captura deberá contener los datos necesarios para la identificación o individualización del imputado y el motivo de la captura (...)”*.

Asimismo, el artículo 351 *ibídem* señala que *“El capturado mediante orden escrita será puesto inmediata y directamente a disposición del funcionario judicial que ordenó la aprehensión. Si no es posible, se pondrá a su disposición en el establecimiento de reclusión del lugar y el director le informará inmediatamente o en la primera hora hábil siguiente, por el medio de comunicación más ágil, dejando las constancias a que haya lugar”*.

En igual sentido, el artículo 352 *ejusdem* estipula que *“Cuando el capturado, según las previsiones legales, deba ser recluido, el funcionario judicial bajo cuyas órdenes se encuentre dispondrá de un plazo máximo de treinta y seis (36) horas para legalizar dicha situación, contadas a partir del momento en que tenga noticia de la captura. En tal caso, expedirá mandamiento escrito al director del respectivo establecimiento de reclusión, para que en dicho lugar se le mantenga privado de*



libertad. La orden expresará el motivo de la captura y la fecha en que ésta se hubiere producido (...)”.

Bajo el anterior contexto, se observa que el 26 de diciembre de 2007, el Fiscal General de la Nación impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra del señor Ardila Sierra por ser presunto coautor impropio del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo, y libró la correspondiente boleta de encarcelación en contra del procesado⁷⁷.

Ahora bien, se observa que la captura de Pablo Ardila Sierra atendió lo dispuesto en el artículo 349 de la Ley 600 de 2000⁷⁸, y se le respetaron sus garantías y derechos fundamentales, pues en el acta de derechos del capturado⁷⁹ quedó evidenciado que se le puso de presente los derechos que tenía y las garantías procesales con que contaba. De hecho, en el acta de derechos del capturado se estipuló lo siguiente:

“[...] De conformidad al artículo 303 del C.P.P., al capturado se le hizo saber sobre:

- 1. El hecho que se le atribuye y motivó su captura y el funcionario que la ordenó.*
- 2. Derecho a indicar la persona a quien se deba comunicar su aprehensión.*
- 3. Derecho a guardar silencio, que las manifestaciones que haga podrán ser usadas en su contra y que no está obligado(a) declarar en contra de su cónyuge, compañero (a) permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad civil, segundo de afinidad.*
- 4. Derecho que tiene a designar y a entrevistarse con un abogado de confianza en el menor tiempo posible. De no poder hacerlo, el Sistema Nacional de Defensoría pública proveerá su defensa.*

El día 26 mes 12 año 2007 siendo las 20:35 horas en (lugar y/o dirección) [...] se cumple el procedimiento de captura de una persona a quien inmediatamente se le hace saber el contenido de la presente acta, quien enterado del mismo manifestó:

- 1. Mis datos personales son: [...]*
- 2. Que he entendido los derechos leídos.*
- 3. La persona a quien deseo se le comunique mi aprehensión es:*

⁷⁷ Fl. 217, C. 3. Se evidencia que en la Resolución del 26 de diciembre de 2007 la Fiscalía General de la Nación ordenó: “[...] Tercero: Disponer la captura del mencionado servidor público, para la cual se libra la respectiva orden en aras de hacer efectiva la medida de aseguramiento, y una vez materializada la misma, el sindicado se recluirá en la cárcel para servidores públicos que indique el INPEC [...]”.

⁷⁸ “Artículo 349. Derechos del capturado. A toda persona capturada se le hará saber en forma inmediata y se dejará constancia escrita: 1. Sobre los motivos de la captura y el funcionario que la ordenó; 2. El derecho a entrevistarse inmediatamente con un defensor; 3. El derecho a indicar la persona a quien se le deba comunicar su aprehensión. El funcionario responsable del capturado inmediatamente procederá a comunicar sobre la retención a la persona que éste indique; 4. El derecho a no ser incomunicado”.

⁷⁹ Fl. 221, C. 3.



Firma y/o huella del capturado [...]

Asimismo, se evidencia que la orden de captura cumplió con el requisito previsto en el artículo 350 de la Ley 600 de 2000, toda vez que la orden judicial contó con los datos necesarios para la identificación o individualización del imputado, y el motivo de la captura⁸⁰.

Además, se observa que la captura de la que fue objeto Pablo Ardila Sierra cumplió con el requisito previsto en el artículo 351 *ibídem*, toda vez que el capturado fue puesto a disposición del funcionario judicial que ordenó la aprehensión el mismo día⁸¹. Justamente, el 26 de diciembre de 2007, Pablo Ardila Sierra fue capturado por agentes del CTI (hecho probado 7.1.7.) y en la misma fecha, fue puesto a disposición de la Fiscalía General de la Nación⁸².

En igual sentido, se observa que la captura cumplió con el requisito previsto en el artículo 352 *ejusdem*, pues el funcionario judicial bajo cuyas órdenes se encontraba el procesado, expidió mandamiento escrito al director del establecimiento de reclusión dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a su captura. En efecto, el 26 de diciembre de 2007 Pablo Ardila Sierra fue capturado por agentes del CTI (hecho probado 7.1.7.) y el mismo día la Fiscalía General de la Nación le solicitó al Director General del INPEC de Bogotá mantenerlo detenido⁸³.

En tal virtud, en el *sub judice* no se acreditó que Pablo Ardila Sierra hubiera permanecido privado de la libertad más allá del tiempo consagrado en la ley procesal penal vigente al momento de su captura. Asimismo, el extremo activo no probó que la Fiscalía General de la Nación hubiera infringido las normas y procedimientos legales al ordenar y realizar su captura; ni demostró la inobservancia de los términos legales que corrieron una vez se materializó la aprehensión del procesado.

⁸⁰ Fl. 224, C. 3.

⁸¹ Fl. 222 a 223, C. 3.

⁸² Fl. 222 a 223, C. 3.

⁸³ Fl. 219 a 220, C. 3.



En el anterior sentido, se evidencia que el daño alegado consistente en la privación de Pablo Ardila Sierra por la captura no reviste el carácter de antijurídico, puesto que ésta satisfizo la prerrogativa previstas en el artículos 350, 351 y 352 de la Ley 600 del 2000.

7.2.3. El conteo de términos para calificar el mérito de la instrucción y para celebrar la audiencia pública

En el caso *sub examine* se tiene que **el daño** consiste en la privación de la libertad de Pablo Ardila Sierra, derivada del vencimiento de términos para calificar el mérito de la instrucción y para celebrar la audiencia pública.

Así pues, de los medios probatorios arrimados al proceso se encuentra acreditado lo siguiente: **i)** que mediante Resolución del 26 de diciembre de 2007, la Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra de Pablo Ardila Sierra, por ser presunto autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo (hecho probado 7.1.5.); **ii)** que el 21 de agosto de 2008, la Unidad Delegada de la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia acusó a Pablo Ardila Sierra de ser autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo (hecho probado 7.1.8.); y **iii)** que el 7 de septiembre de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca concedió a Pablo Ardila Sierra el beneficio de libertad provisional por vencimiento de términos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365-5 de la Ley 600 de 2000 (hecho probado 7.1.9.).

Ahora bien, los numerales 4º y 5º del artículo 365 de la Ley 600 del 2000 disponen que *“además de lo establecido en otras disposiciones, el sindicado tendrá derecho a la libertad provisional garantizada mediante caución prendaria en los siguientes casos: (...) 4. Cuando vencido el término de ciento veinte (120) días de privación efectiva de la libertad, no se hubiere calificado el mérito de la instrucción. Este término se ampliará a ciento ochenta (180) días, cuando sean tres (3) o más los sindicados contra quienes estuviere vigente detención preventiva. Proferida la resolución de acusación, se revocará la libertad provisional, salvo que proceda*



causal diferente (...) 5. “Cuando hayan transcurrido más de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la resolución de acusación, sin que se hubiere celebrado la correspondiente audiencia pública salvo que se hubieren decretado pruebas en el exterior o se esté a la espera de su traslado, caso en el cual, el término se entiende ampliado hasta en seis (6) meses (...)”.

Asimismo, el artículo 15 transitorio *ibídem* prevé que “En los procesos que conocen los jueces penales de circuito especializados, para que proceda la libertad provisional, los términos previstos en los numerales 4 y 5 del artículo 365 de este Código se duplicarán (...)”.

Bajo el anterior contexto, se observa que el ente acusador cumplió con los términos procesales establecidos en el numeral 4º del artículo 365 de la Ley 600 del 2000, pues entre la privación efectiva del sindicado (hecho probado 7.1.7.) y la fecha en que se calificó el mérito de la instrucción (hecho probado 7.1.8.), no transcurrieron más de doscientos cuarenta (240) días⁸⁴ hábiles⁸⁵. Justamente, el 26 de diciembre de 2007, Pablo Ardila Sierra fue privado de su libertad (hecho probado 7.1.7.) y el 21 de agosto de 2008, la Unidad Delegada de la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia lo acusó por ser presunto autor del delito de extorsión en concurso material homogéneo y sucesivo (hecho probado 7.1.8.).

⁸⁴ El término inicial es de ciento veinte (120), término que se duplicó de conformidad con el artículo 15 transitorio de la Ley 600 del 2000.

⁸⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 21 de octubre de 2009, exp. 38.892. “pues en relación con la forma como deben contabilizarse los términos [...] de la Ley 600 de 2000 y de aquellas que la antecedieron, la Sala ha expuesto los siguientes criterios: En auto del 10 de julio de 1980, G.J. 2402, página 316 y 317, dijo lo siguiente: || De los términos anteriores, el referente a la práctica de la diligencia de indagatoria no admite interrupción alguna de conformidad con el artículo 149 del Código de Procedimiento Penal, en cuanto dispone que ‘todos los días y horas son hábiles para practicar actuaciones en la investigación sumaria’, de modo que ‘los términos legales y judiciales no se suspenden por la interposición del día feriado durante ella’; no así, sin embargo, el que se contrae a la definición de la situación jurídica del capturado, plazo para el cual solo se computan los días hábiles, como lo indican los artículos 191 y 186 *ibídem*, al establecer, el primero, que se suspenden durante los feriados o las vacaciones y cuando no haya despacho al público y, el segundo, que el que vence en día sucesivo feriado se prorroga de derecho hasta el día sucesivo no feriado, **preceptos ambos de carácter general que no se oponen a la norma especial del artículo 149 *ibídem*, que se refiere a la práctica de diligencia y no, por consiguiente, al proferimiento de autos y sentencias, o a su notificación o ejecutoria, o a otras determinaciones, para las cuales rigen aquellas normas generales y no está, su excepción [...]. Por lo tanto, de acuerdo con el criterio jurisprudencial que rige en relación con la Ley 600 de 2000, los términos se pueden contabilizar hábiles [...]**. [Negrilla al texto]. Tomado de: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 17 de septiembre de 2018, exp. (47273).



De hecho, se observa que el 17 de julio de 2008⁸⁶, la defensa ejerció la prerrogativa prevista en el numeral 4º del artículo 365 de la Ley 600 de 2000 y solicitó la libertad provisional del procesado. No obstante, la Unidad Delegada de la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia negó el beneficio de excarcelación, toda vez que no se había vencido el término de doscientos cuarenta (240) días hábiles previsto en la Ley. En efecto, la Fiscalía señaló lo siguiente:

“[...] Debe apartarse este Despacho de los argumentos de la defensa, para anunciar una decisión desfavorable a su pretensión, negando la libertad provisional del doctor Pablo Ardila Sierra, pues, es el sentir de esta instancia que se está frente a una investigación de competencia de un Fiscal Delegado ante los Jueces Penales del Circuito Especializados y que, en virtud a lo mandado en el artículo 5 transitorio de la Ley 600 de 2000, solo se hace viable la libertad provisional de procesado luego de transcurridos 240 días de privación efectiva de la libertad sin definir de fondo al mérito de la instrucción, lo cual no ha sucedido hasta la fecha [...]

Resuelve: Declarar que no es procedente conceder la libertad provisional al doctor Pablo Ardila Sierra [...]”

Por ello, se concluye que no se ocasionó un daño antijurídico al procesado, pues no transcurrieron más de doscientos cuarenta (240) días hábiles desde la fecha en la que el procesado fue efectivamente privado de la libertad, y aquella en la que calificó el mérito de la instrucción.

Por otro lado, se observa que la Rama judicial excedió el término procesal previsto en el numeral 5º del artículo 365 de la Ley 600 del 2000, pues se evidencia que transcurrieron más de doce (12) meses⁸⁷ contados a partir de la ejecutoria de la resolución de acusación, sin que se hubiere celebrado la correspondiente audiencia pública. Sin embargo, se concluye que no se ocasionó un daño antijurídico al procesado por este motivo, porque la defensa ejerció la prerrogativa del numeral 5º del artículo 365 de la Ley 600 de 2000, para ser titular del derecho de excarcelación.

⁸⁶ Fl. 364 a 367, C. 3.

⁸⁷ El término es de doce (12) meses, pues el término inicial de seis (6) meses se duplicó de conformidad con el artículo 15 transitorio de la Ley 600 del 2000.



Justamente, el 6 de octubre de 2008 cobró ejecutoria la resolución de acusación⁸⁸; posteriormente, en fecha indeterminada, la defensa solicitó la libertad provisional del procesado, debido a que habrían transcurrido más de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la resolución de acusación, sin que se hubiere celebrado la correspondiente audiencia pública⁸⁹; y, el 7 de septiembre de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cundinamarca concedió el beneficio de excarcelación (hecho probado 7.1.9.).

Por lo anterior, se evidencia que no se ocasionó un daño antijurídico por el vencimiento de términos, porque el sindicado obtuvo la libertad provisional al solicitar la aplicación de la prerrogativa prevista en el artículo 365-5 de la Ley 600 de 2000.

En el anterior sentido, se evidencia que el daño consistente en la privación de Pablo Ardila Sierra derivada del vencimiento de términos para calificar el mérito de la instrucción y para celebrar la audiencia pública no reviste el carácter de antijurídico, puesto que **i)** la Fiscalía General de la Nación satisfizo la prerrogativa prevista en el numeral 4º del artículo 365 de la Ley 600 del 2000, y **ii)** el sindicado obtuvo la libertad provisional al solicitar la aplicación de la prerrogativa prevista en el numeral 5º del artículo *ibídem*.

De conformidad con lo expuesto, se encuentra que en el *sub examine* no se configuró el daño antijurídico como elemento primario y esencial de la responsabilidad, lo que hace infructuoso el análisis de los demás elementos del instituto indemnizatorio, pues debe recordarse que la responsabilidad es una institución de carácter derivado que depende necesariamente de la suma y presencia condicional de la totalidad de sus elementos y que, ante la ausencia de alguno de estos, no puede reconocerse la obligación de reparar.

⁸⁸ Fl. 483, C. 3.

⁸⁹ “Artículo 365. Además de lo establecido en otras disposiciones, el sindicado tendrá derecho a la libertad provisional garantizada mediante caución prendaria en los siguientes casos: (...) 5. Cuando hayan transcurrido más de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la resolución de acusación, sin que se hubiere celebrado la correspondiente audiencia pública salvo que se hubieren decretado pruebas en el exterior o se esté a la espera de su traslado, caso en el cual, el término se entiende ampliado hasta en seis (6) meses”.



Por lo demás, se evidencia que aunque eventualmente podría estudiarse el *sub lite* desde la óptica de la responsabilidad objetiva, ello resultaría inane al haberse evidenciado que no se probó el primer presupuesto de la responsabilidad extracontractual del Estado, esto es, el daño antijurídico, de allí que tal circunstancia haga infructuoso el estudio de la aplicación del régimen de imputación.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia del 20 de enero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al constatar que el daño alegado en la demanda no tiene el carácter de antijurídico y, en tal virtud, no es susceptible de ser indemnizado.

8. Condena en costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia una actuación temeraria de alguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que ésta proceda y las mismas no se hallan probadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 20 de enero de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, para en su lugar **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: SIN COSTAS.

TERCERO: En firme esta providencia **ENVÍESE** el expediente al Tribunal de origen.



Radicado: 25000233600020140119501 (57089)
Demandante: Jaime Ardila Casamitjana y otros

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Aclaración de voto
Cfr. Rad. 46.947-18 #1 y 2

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Salvamento de voto

EX4