



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 76001-23-33-000-2012-00153-01(65942)

Actor: JOSÉ JOAQUÍN ALMEIDA MANRIQUE

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

APELANTE ÚNICO-Límites de la apelación. DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA-Régimen subjetivo que exige prueba de actuación irregular por anormal funcionamiento del aparato judicial. MORA JUDICIAL-No se probó. MORA JUDICIAL-El simple retardo o incumplimiento de términos no configura defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL-No supone per se defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. CARGA DE LA PRUEBA-Quien alega un daño debe demostrar su ocurrencia, artículo 167 CGP. COSTAS-Se condena a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación y la Sala tasará las agencias en derecho en segunda instancia, art. 188 CPACA, 365 y 366 CGP.

La Sala, de conformidad con el inciso 3º del artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 14 de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones.

SÍNTESIS DEL CASO

Un juez penal militar declaró la prescripción de la acción penal por los delitos de falsedad ideológica y material en documento público. La demandante alega defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por mora judicial y omisión en la investigación de un delito.

ANTECEDENTES

El 6 de agosto de 2012, José Joaquín Almeida Manrique, a través de apoderado judicial, formuló **demanda de reparación directa** contra la Nación-Ministerio de



2
Expediente nº. 65.942
Demandante: José Joaquín Almeida Manrique
Niega pretensiones

Defensa Nacional-Dirección Nacional Ejecutiva Penal Militar. Solicitó 1.000 SMLMV por perjuicios morales y 1.500 SMLMV por perjuicios materiales. En apoyo de las pretensiones, la demandante afirmó que el 21 de agosto de 2003 denunció ante la Fiscalía el delito de falsedad en documento público y un juez penal militar declaró la prescripción de la acción penal. Adujo que el daño fue causado por un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por mora judicial, y por la omisión de investigar un delito de fraude procesal.

El 21 de enero de 2013 se admitió la demanda y se ordenó su notificación. En el escrito de **contestación de la demanda**, la Nación-Ministerio de Defensa se refirió a la privación de la libertad del demandante en otro proceso penal. El 4 de marzo de 2015 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para **alegar de conclusión** y presentar concepto, respectivamente. Las partes reiteraron lo expuesto y el Ministerio Público guardó silencio.

El 14 de marzo de 2019, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la **sentencia** negó las pretensiones, al considerar que el daño alegado no tiene el carácter de cierto y no es atribuible a la prescripción de la acción penal. La demandante interpuso **recurso de apelación**, que fue concedido el 17 de enero de 2020 y admitido el 24 de abril de 2020. Esgrimió que el nexo de causalidad del daño se originó por la desvinculación de las fuerzas militares, cuyos hechos y pruebas no fueron valoradas. El 23 de abril de 2021 se corrió traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia**. Las partes reiteraron lo expuesto. El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 104 CPACA. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 CPACA, modificado por el artículo 615 CGP, según el cual resuelve los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en



primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión material supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152.6 CPACA, esto es, \$283.350.000¹.

Acción procedente

2. 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 administrativo², en este caso por hechos imputables a la administración de justicia (art. 90 CN y art. 140 CPACA).

Demanda en tiempo

3. El término para formular pretensiones, en procesos de reparación directa, según el artículo 164.2.i CPACA es de dos años, que se cuentan a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o 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. En los eventos de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el término para intentar el medio de control de reparación directa se debe contar desde el día siguiente al que el afectado tuvo conocimiento o se enteró del hecho o la omisión que causó el daño³.

Como las pretensiones se derivan de dos hechos diferentes (i) la omisión de investigar el delito de fraude procesal y (ii) la mora judicial que se consolidó con la declaratoria de prescripción de la acción penal, se estudiará la caducidad por separado para cada hecho.

¹ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2012, \$566.700 pesos, por 500.

² Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421 [fundamento jurídico 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 744-746, disponible en: <https://bit.ly/3gjjiduk>.

³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 15 de diciembre de 2011, Rad. 40.425 [fundamento jurídico 2.2].



3.1. La demandante afirmó, en el hecho sexto de la demanda, que la demandada incurrió en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, porque omitió investigar el delito de fraude procesal que puso en su conocimiento. La parte demandante tuvo conocimiento del daño el 16 de enero de 2008, fecha en que el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar abrió investigación penal contra Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo por el delito de falsedad en documento público y se abstuvo de abrir investigación por el delito de fraude procesal (f. 372 y 373 c. 1A). De conformidad con el artículo 136.8 del CCA, el término de caducidad de dos años empezó a correr el 17 de enero de 2010. Como la demanda se presentó el 6 de agosto de 2012, según da cuenta el sello de recibido de la demanda (f. 912 c. 3), operó el fenómeno preclusivo de la caducidad.

3.2. En cuanto a las pretensiones derivadas de la prescripción de la acción penal, la demanda se interpuso en tiempo -6 de agosto de 2012- porque la demandante conoció el daño alegado desde el 1 de julio de 2010, fecha de ejecutoria de la providencia que confirmó la extinción de la acción penal por los delitos de falsedad ideológica y falsedad material en documento público [hecho probado 6.19]. En efecto, como el 14 de mayo de 2012 se presentó solicitud de conciliación prejudicial, el término de caducidad se suspendió hasta el 6 de agosto de 2012, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, fecha en que se declaró fallida la conciliación, según da cuenta original de la constancia de no conciliación (f. 890-891 c. 2). Al día siguiente se reanudó el conteo por el mes y 26 días faltantes, que vencía el 1 de octubre de 2012.

Legitimación en la causa

4. José Joaquín Almeida Manrique es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, porque fue el denunciante en el proceso en el que se declaró la prescripción de la acción penal [hecho probado 6.1.]. La Nación- Ministerio de Defensa- Dirección Nacional Ejecutiva Penal Militar está legitimada en la causa por pasiva, pues fue la entidad que declaró la prescripción de la acción penal en que se afirma se configuró defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.



II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se configuró defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por mora judicial y omisión en la investigación de un delito.

III. Análisis de la Sala

5. Como la sentencia fue recurrida por la parte demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 328 del CGP.

Hechos probados

6. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos:

6.1. El 21 de agosto de 2003, José Joaquín Almeida Manrique denunció en la Fiscalía a Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo, miembros del ejército, por falsedad en documento público, denuncia ampliada el 11 de octubre de 2005, según da cuenta copia auténtica de la denuncia (f. 385-387 y 325-326 c. 1A).

6.2. El 24 de octubre de 2006, la Fiscalía dispuso el traslado del expediente a la jurisdicción penal militar, orden cumplida el 13 de diciembre siguiente, según da cuenta auténtica del auto y del oficio remisorio (f. 347-351 y 354 c. 1A).

6.3. El 21 de diciembre de 2006, el Juzgado Penal Militar de Primera Instancia ordenó el traslado del expediente al Juzgado 14 de Brigada con sede en Puerto Berrío, según da cuenta copia auténtica del auto, orden cumplida ese día (f. 355 y 356 c. 1A).

6.4. El 22 de diciembre de 2006, el Juzgado 14 de Brigada ordenó el traslado del expediente al Juzgado 40 de Instrucción Penal Militar, según da cuenta copia auténtica del oficio remisorio (f. 357 c. 1A).

6.5. El 5 de marzo de 2007, el Juzgado 40 de Instrucción Penal Militar remitió al Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar la indagación preliminar en contra de



6
Expediente n°. 65.942
Demandante: José Joaquín Almeida Manrique
Niega pretensiones

Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo, según da cuenta copia auténtica del oficio remitario (f. 363 c. 1A).

6.6. El 2 de mayo de 2007, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar decidió continuar la investigación preliminar contra Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo, según da cuenta copia auténtica del auto (f.364 c. 1A).

6.7. El día 16 de enero de 2008, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar abrió investigación penal contra Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo, por el delito de falsedad en documento público, según da cuenta copia auténtica del auto (f.372 c. 1A).

6.8. El 7 de febrero de 2008, José Joaquín Almeida Manrique rindió ampliación de declaración ante el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar, según da cuenta copia auténtica de la diligencia (f. 424-426 c. 1A).

6.9 El 10 de noviembre de 2008, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali concedió la tutela presentada por José Joaquín Almeida Manrique y ordenó al Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar decretar y practicar la prueba pericial de grafología, según da cuenta copia auténtica de la providencia (f. 529-543 c.1A).

6.10. El 18 de noviembre de 2008, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar solicitó al Cuerpo Técnico de Investigación CTI practicar prueba grafológica a Juan Carlos García y Juan Carlos Valencia Camargo, según da cuenta copia auténtica de la solicitud (f. 590 c.2). Esta prueba no fue practicada, según da cuenta copia auténtica de la providencia del Tribunal Superior Militar (f. 856 c. 2).

6.11. El 13 de enero de 2009, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar solicitó al Cuerpo Técnico de Investigación CTI practicar prueba grafológica a Rolando Gamboa García. La entidad entregó los resultados el 27 de enero de 2009, según da cuenta copia auténtica del oficio de solicitud y de la carta de respuesta (f. 631 y 631-637 c. 2).

6.12. El 14 de noviembre de 2008, Juan Carlos Valencia Camargo y Juan Carlos García Ortega, rindieron indagatoria ante el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar (f. 554-558 c. 1A y 583-588 c. 2).



6.13. El 13 de enero de 2009, Rolando Gamboa García rindió indagatoria ante el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar (f. 623-627 c. 2).

6.14. El 20 de febrero de 2009, José Joaquín Almeida Manrique amplió declaración ante el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar (f. 640-647 c. 2).

6.15. El 12 de junio de 2009, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar se abstuvo de imponer medida de aseguramiento a Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo, por el delito de falsedad en documento público (f. 671-687 c. 2).

6.16. El 25 de agosto de 2009, Rolando Gamboa García y Juan Carlos Valencia Camargo solicitaron al Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar, la extinción de la acción penal del delito de falsedad en documento público (f. 700-708 c.2).

6.17. El 11 de septiembre de 2009, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar, en aplicación del principio de favorabilidad previsto en el artículo 11 de la Ley 522 de 1999, declaró la extinción de la acción penal por prescripción de los delitos de falsedad ideológica y material en documento público, en la investigación que adelantaba contra Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia.

6.18. El 13 de octubre de 2009, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar, al resolver la reposición, confirmó el auto que declaró extinguida la acción penal, según da cuenta copia auténtica del auto (f. 744-752 c. 2).

6.19. El 18 de mayo de 2010, el Tribunal Superior Militar, al resolver el grado jurisdiccional de consulta, confirmó el auto del 11 de septiembre de 2009, según da cuenta copia auténtica de la providencia (f. 840-858 c. 2). La providencia quedó ejecutoriada el 1 de julio de 2010, según da cuenta copia simple de la constancia de notificación (f. 869 c. 2).

Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por mora judicial

7. En vigencia de la Constitución de 1886, la jurisprudencia admitió la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio de la administración



8
Expediente nº. 65.942
Demandante: José Joaquín Almeida Manrique
Niega pretensiones

de justicia, como una categoría diferente del error judicial.⁴ Con la Constitución de 1991, la Sala mantuvo este criterio al estudiar fallas de la administración de justicia no contenidas en decisiones judiciales, sino en actuaciones encaminadas a adelantar los procesos o la ejecución de providencias judiciales⁵.

La Ley 270 de 1996 hizo suyo ese criterio jurisprudencial en su artículo 69 al disponer que si el daño no se origina en los casos de error judicial o privación injusta de la libertad, el título aplicable es el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Este título se contrae, entonces, a aquellas actuaciones que se producen con ocasión de la actividad de administrar justicia pero que no comportan la función de interpretación o aplicación del derecho. Como se trata de un régimen de responsabilidad subjetivo, debe acreditarse que el daño es producto de una actuación irregular derivada del funcionamiento anormal del aparato judicial.

El simple retardo en la decisión o el incumplimiento de los términos legales no configura defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por mora judicial, pues debe tenerse en cuenta el promedio de duración de los procesos, según sus circunstancias especiales y su grado de complejidad, el comportamiento de las partes y el volumen de trabajo del despacho judicial⁶.

8. Según la demanda, el proceso adelantado por falsedad ideológica y material en documento público culminó con prescripción de la acción penal por retardo injustificado de la administración de justicia, que impidió a la víctima reclamar los perjuicios en un proceso civil.

9. Está acreditado que el 21 de agosto de 2003, José Joaquín Almeida Rodríguez denunció en la Fiscalía a Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo por falsedad en documento público [hecho probado 6.1]. El 24 de octubre de 2006, la Fiscalía ordenó el traslado del

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de noviembre de 1967, Rad. 868 y sentencia de 31 de julio 1966, Rad. 1966-N1808 [fundamento jurídico párrafo 8], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 739, disponible en: <https://bit.ly/3gjjuduK>.

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de junio de 1993, Rad.7.859 [fundamento jurídico 3].

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2010, Rad. 17.293 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 742, disponible en: <https://bit.ly/3gjjuduK>.



expediente a la jurisdicción penal militar [hecho probado 6.2]. El 16 de enero de 2008, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar abrió investigación penal contra Rolando Gamboa García, Juan Carlos García Ortega y Juan Carlos Valencia Camargo, por el delito de falsedad en documento público [hecho probado 6.7].

El 7 de febrero de 2008, José Joaquín Almeida Manrique rindió declaración ante el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar [hecho probado 6.8], ampliada el 20 de febrero de 2009 [hecho probado 6.14]. El 14 de noviembre de 2008 y 13 de enero de 2009, Juan Carlos Valencia Camargo, Juan Carlos García Ortega y Rolando Gamboa García rindieron indagatoria ante el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar [hechos probados 6.12 y 613].

El 13 de enero de 2009, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar solicitó al Cuerpo Técnico de Investigación CTI practicar prueba grafológica a Rolando Gamboa García, la entidad entregó los resultados el 27 de enero de 2009 [hecho probado 6.11].

El 11 de septiembre de 2009, el Juzgado 50 de Instrucción Penal Militar, en aplicación del principio de favorabilidad, declaró la extinción de la acción penal por prescripción de los delitos de falsedad ideológica y material en documento público. Consideró que Ley 599 de 2000 prevé una pena de ocho para los delitos investigados y con incremento de una tercera parte, la pena equivaldría a diez años y ocho meses, y transcurrieron más de once años y cuatro meses desde la época de los hechos (17 de abril de 1998), según da cuenta copia auténtica del auto (f. 709-718 c. 4) [hecho probado 6.17].

De lo expuesto se tiene que, la justicia penal militar tramitó la denuncia formulada por la víctima y adelantó las actividades que consideró pertinentes para esclarecer los hechos: Recibió declaración a José Joaquín Almeida Manrique, escuchó en indagatoria a Juan Carlos Valencia Camargo, Juan Carlos García Ortega y Rolando Gamboa García y decretó la práctica de pruebas grafológicas a Juan Carlos García, Juan Carlos Valencia Camargo y Rolando Gamboa García.

Según el artículo 1757 CC, incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta. De modo que, el acreedor debe demostrar el surgimiento de la obligación con la prueba del hecho jurídico generador de la misma o el deudor –



10
Expediente n°. 65.942
Demandante: José Joaquín Almeida Manrique
Niega pretensiones

si excepciona— debe probar su extinción (carga de la prueba). Al demandante, pues, es a quien le corresponde probar hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones⁷. En concordancia, el artículo 167 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 211 del CGP, quien alega un hecho debe demostrar la ocurrencia del mismo para que se produzca el efecto pretendido, ya que la sola afirmación de la demandante no es suficiente para acreditarlo. Como no se acreditó que la declaratoria de la extinción de la acción penal por prescripción de los delitos de falsedad ideológica y material en documento público se produjo por un anormal funcionamiento de la administración de justicia, derivado de la negligencia o descuido en el manejo de la investigación penal, la sentencia apelada será confirmada.

10. El artículo 188 CPACA prescribe que, salvo aquellos procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CPC, hoy CGP. El artículo 365.1 CGP, norma vigente para la época en que se interpuso la demanda, ordena condenar en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. De conformidad con el artículo 366.4 CGP y en los términos del Acuerdo n°. 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha de presentación de la demanda -hoy Acuerdo n°. 10554 de 2016-, las agencias en derecho se tasarán en el 0.1% del valor de las pretensiones en atención a la naturaleza de este proceso, la calidad, duración y utilidad de la gestión ejecutada por el apoderado. Como las pretensiones se estimaron en \$1.416.750.000 la demandante pagará la suma de \$1.416.075, por concepto de agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia del 14 de marzo de 2019 proferida por el

⁷ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 13 de febrero de 1936 [fundamento jurídico párr. 10] en *Gaceta Judicial*, Tomo XLIII n°. 1907 - 1908, pp. 334 - 336 y sentencia del 13 de enero de 1971 [fundamento jurídico IV párr. 4] en *Gaceta Judicial*, Tomo CXXXVIII, n°. 2340 a 2345, p. 24.



11
Expediente nº. 65.942
Demandante: José Joaquín Almeida Manrique
Niega pretensiones

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

SEGUNDO: CONDÉNASE a la parte demandante a pagar a favor de la Nación-Fiscalía General de la Nación la suma de un millón cuatrocientos dieciséis mil setenta y cinco pesos (\$1.416.075), por concepto de agencias en derecho.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala
Aclaro voto


JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Aclaro voto


GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

