



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**  
**Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Proceso número: 05001-23-31-000-2003-03478-01(40866)

Demandante: Jorge Enrique Saldarriaga González y otros

Demandada: Nación-Fiscalía General de la Nación y otros

Acción: Reparación directa

Sin que se observe nulidad de lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia del 15 de octubre de 2010 del Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda (fls. 496 a 522, c. ppal 2).

### SÍNTESIS

Se demanda la responsabilidad extracontractual de la Nación-Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y del Instituto para el Desarrollo de Antioquia por la presunta privación injusta de la libertad que padeció el señor Jorge Enrique Saldarriaga González, como presunto autor del delito de enriquecimiento ilícito de servidor público por razón de su cargo, a quien el Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Medellín absolvió por aplicación del principio del *in dubio pro reo*.

## I. ANTECEDENTES

### 1. DEMANDA

1. Los señores Jorge Enrique Saldarriaga González; Luz Estella Vélez Maya – esposa de Saldarriaga González– en su nombre y en el de su hija menor Laura Saldarriaga Vélez; Juan Sebastián y María Paula Saldarriaga Vélez –hijos de Saldarriaga González–; Jorge Luís Saldarriaga Arango y Marta González Mesa – padres de Saldarriaga González–, así como Marta Lucía, Roberto Luís, Diego Alberto, Beatriz Helena, Margarita María, Olga Eugenia, Claudia Cecilia, Juan Guillermo, Jesús Fernando, Ana Carlota, José Andrés y Cristina Sofía – hermanos de Saldarriaga González–, en ejercicio de la acción de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación por la actuación de la Fiscalía General de la Nación, de la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y del Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA (fls. 225 a 268 y 275 a 288, c. ppal 1).

#### 1.1. Las pretensiones

2. Los demandantes solicitaron las siguientes declaraciones y condenas (fl. 226 a 228 y 276 a 283, c. ppal 1):

*3.1 Declárese que la NACIÓN COLOMBIANA - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN; el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, y el INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA - IDEA son solidaria y administrativamente responsables de todos los daños y perjuicios ocasionados a: (1) JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (2) LUZ ESTELLA VÉLEZ MAYA; (3) LAURA SALDARRIAGA VÉLEZ (menor, representada por su madre LUZ ESTELLA VÉLEZ MAYA); (4) JUAN SEBASTIÁN SALDARRIAGA VÉLEZ; (5) MARÍA PAULA SALDARRIAGA VÉLEZ; (6) JORGE LUÍS SALDARRIAGA ARANGO; (7) MARTA GONZÁLEZ MESA; (8) MARTA LUCÍA SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (9) ROBERTO LUÍS SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (10) DIEGO ALBERTO SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (11) BEATRIZ HELENA SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (12) MARGARITA MARÍA SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (13) OLGA EUGENIA SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (14) CLAUDIA CECILIA SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (15) JUAN GUILLERMO SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (16) JESÚS FERNANDO SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (17) ANA CARLOTA SALDARRIAGA GONZÁLEZ; (18) JOSÉ ANDRÉS SALDARRIAGA GONZÁLEZ Y (19) CRISTINA SOFÍA SALDARRIAGA GONZÁLEZ, con la vinculación penal y privación injusta de la libertad de que fué (sic) víctima el primero, JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, mantenida por la*

*FISCALÍA 109 DELEGADA ante los Jueces Penales del Circuito, adscrita a la Unidad Especial de Delitos contra la Administración Pública, de Justicia y Financieros, con sede en Medellín, por los presuntos delitos de peculado por apropiación y enriquecimiento ilícito, motivado todo en un informe falso de personal de PLANEACIÓN del IDEA, el que sirvió de fundamento para una acusación de tipo penal ante la Fiscalía lo cual conllevó a (sic) desprestigio del implicado SALDARRIAGA GONZÁLEZ ante la Junta Directiva del IDEA, dándole visos de venganza por parte de la Gerente al sacar dicho informe solamente cuando el Gobernador de Antioquia, Alberto Builes Ortega, le pidió la renuncia, porque presuntamente, pensó que SALDARRIAGA GONZÁLEZ le estaba “moviendo el piso” para llegar nuevamente a la Gerencia, sindicaciones de las cuales fue definitivamente absuelto mediante sentencia del 20 de enero del año 2003, proferida por el Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Medellín.*

*3.2. Condénese en forma solidaria a LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN; al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA y al INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA - IDEA a indemnizar a los demandantes los siguientes perjuicios:*

*3.2.1. Que como consecuencia de tal declaración los entes demandados están en la obligación de indemnizar, reconocer y pagar a los demandantes en su condición de representantes del médico fallecido (sic), los daños y perjuicios en sus aspectos material y moral objetivado y subjetivado, por la vinculación injusta penal y privación injusta de la libertad de su esposo, padre, hijo y hermano el Ingeniero JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ.*

#### *3.2.1.1. PERJUICIOS MORALES*

*3.2.1.2. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor del demandante JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a CUATROCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, según la cotización que de él se tenga para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquel en razón de su detención ilegal, imputable a los entes demandados.*

*3.2.1.3. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante LUZ ESTELLA VÉLEZ MAYA, una suma de dinero equivalente a CUATROCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquella en razón de de (sic) la detención ilegal de su cónyuge JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.*

*3.2.1.4. Que, como consecuencia de la primera declaración, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la (sic) demandante JUAN SEBASTIÁN SALDARRIAGA VÉLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CUATROCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquel en razón de la detención ilegal de su padre JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.*

3.2.1.5. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante **MARÍA PAULA SANDARRIAGA VÉLEZ**, una suma de dinero equivalente a la cantidad de **CUATROCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC**, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los **PERJUICIOS MORALES** sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su padre **JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, imputable a los entes demandados.

3.2.1.6. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante **LAURA SANDARRIAGA VÉLEZ**, una suma de dinero equivalente a la cantidad de **CUATROCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC**, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los **PERJUICIOS MORALES** sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su padre **JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, imputable a los entes demandados.

3.2.1.7. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor del demandante **JOSÉ LUÍS SALDARRIAGA ARANGO**, una suma de dinero equivalente a la cantidad de **DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC**, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los **PERJUICIOS MORALES** sufridos por aquel en razón de la detención ilegal de su hijo **JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, imputable a los entes demandados.

3.2.1.8. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante **MARTA GONZÁLEZ MESA**, una suma de dinero equivalente a la cantidad de **DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC**, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los **PERJUICIOS MORALES** sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hijo **JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, imputable a los entes demandados.

3.2.1.9. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante **MARTA LUCÍA SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, una suma de dinero equivalente a la cantidad de **CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC**, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los **PERJUICIOS MORALES** sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hermano **JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, imputable a los entes demandados.

3.2.1.10. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor del demandante **ROBERTO LUÍS SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, una suma de dinero equivalente a la cantidad de **CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC**, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los **PERJUICIOS MORALES** sufridos por aquel en razón de la detención ilegal de su hermano **JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, imputable a los entes demandados.

3.2.1.11. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor del demandante **DIEGO ALBERTO SALDARRIAGA GONZÁLEZ**, una suma de dinero equivalente a la cantidad

de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquel en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.

3.2.1.12. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante BEATRIZ HELENA SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.

3.2.1.13. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante MARGARITA MARÍA SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.

3.2.1.14. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante OLGA EUGENIA SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.

3.2.1.15. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante CLAUDIA CECILIA SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.

3.2.1.16. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor del demandante JUAN GUILLERMO SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquel en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.

3.2.1.17. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor del demandante JESÚS FERNANDO SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquel en razón de la detención ilegal de su hermano

*JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.*

*3.2.1.18. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante ANA CARLOTA SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.*

*3.2.1.19. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor del demandante JOSÉ ANDRÉS SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquel en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.*

*3.2.1.20. Que, como consecuencia de la declaración anterior, se condene a los entes demandados a pagar a favor de la demandante CRISTINA SOFÍA SALDARRIAGA GONZÁLEZ, una suma de dinero equivalente a la cantidad de CIEN SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES MLC, para la fecha de la ejecutoria del fallo, como indemnización por los PERJUICIOS MORALES sufridos por aquella en razón de la detención ilegal de su hermano JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, imputable a los entes demandados.*

### **3.2.2. PERJUICIOS MATERIALES**

*3.2.2.3. (sic) Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a los demandados, a pagar solidariamente a JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ, como indemnización por DAÑOS PATRIMONIALES, EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE sufridos por esta (sic), la suma de dinero que resulte de la aplicación de las fórmulas consignadas en el punto 3.2.4.1. de esta demanda.*

*3.2.2.2. Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a los demandados, a pagar solidariamente a LUZ ESTELLA VÉLEZ MAYA, como indemnización por DAÑOS PATRIMONIALES, EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE sufridos por esta, la suma de dinero que resulte de la aplicación de las fórmulas consignadas en el punto 3.2.4.1. de esta demanda.*

*3.2.2.3. Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a los demandados, a pagar solidariamente a LAURA SALDARRIAGA VÉLEZ, como indemnización por DAÑOS PATRIMONIALES, EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE sufridos por esta, la suma de dinero que resulte de la aplicación de las fórmulas consignadas en el punto 3.2.4.1. de esta demanda.*

*3.2.2.4. Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a los demandados, a pagar solidariamente a JUAN SEBASTIAN SALDARRIAGA VÉLEZ, como indemnización por DAÑOS PATRIMONIALES, EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE sufridos por esta (sic), la suma de*

dinero que resulte de la aplicación de las fórmulas consignadas en el punto 3.2.4.1. de esta demanda.

3.2.2.5. Que como consecuencia de la anterior declaración se condene a los demandados, a pagar solidariamente a MARÍA PAULA SALDARRIAGA VÉLEZ, como indemnización por DAÑOS PATRIMONIALES, EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE sufridos por esta (sic), la suma de dinero que resulte de la aplicación de las fórmulas consignadas en el punto 3.2.4.1. de esta demanda.

### 3.2.2.6. PERJUICIOS EXTRAPATRIMONIALES

#### 3.2.2.7. DAÑO EN LA VIDA DE RELACIÓN

3.2.2.7.1. Que como consecuencia de la primera pretensión, se condene a los demandados a pagar a favor de la hija menos de edad LAURA SALDARRIAGA VÉLEZ, a título de indemnización por DAÑO A LA VIDA DE RELACIÓN, una suma de dinero equivalente a la cantidad hasta de CUATROCIENTOS (400) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES para la fecha de la ejecutoria del fallo.

3.2.2.8. Que el despacho declare que si los demandados no pagan dentro del término de ejecutoria de la sentencia la indemnización fijada, y fuere necesario adelantar un proceso ejecutivo, el valor de la condena se actualizará entre la fecha de la sentencia y el momento efectivo del pago, mediante cualquiera de los mecanismos aceptados por la Doctrina y Jurisprudencia, tal como lo dispone el artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

3.2.2.9. Que se condene al pago de intereses moratorios sobre todas las sumas reconocidas, a partir de la ejecutoria del fallo, de acuerdo a la sentencia C-188 del 24 de marzo de 1999, de la Honorable Corte Constitucional.

3.2.2.10. Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 177 y 78 (sic) del Código Contencioso Administrativo.

3.2.2.11. Que se condene en costas al ente demandado, incluidas las agencias en derecho, de acuerdo a lo establecido en el artículo 171 C.C.A., modificado L. 446/98, art. 55, y en la sentencia C-539 del 28 de julio de 1999 de la H. Corte Constitucional.

Que declaró inexecutable la prohibición de condenar al pago de agencias en derecho a la Nación y a los entes territoriales, contenida en el inciso segundo del numeral primero del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el numeral 198 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989.

### 3.2.3. PERJUICIOS PATRIMONIALES:

#### 3.2.3.1. DAÑO EMERGENTE

3.2.3.2. Constituido en las sumas de dinero que debió pagar de su peculio mi poderdante el señor JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ a los abogados JORGE ALONSO PIZA PARRA (\$3.000.000,00) Y MARTA LUZ HURTADO ARANGO (\$12.500.000,00) para que atendieran su defensa durante la primera instancia del proceso penal, y que asciende a la suma de QUINCE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$15.500.000,00), suma que

*se deberá actualizar a la fecha de ejecutoria de la sentencia, de acuerdo al IPC conforme a la certificación expedida por el DANE. Constituyéndose para el (sic) perjuicios patrimoniales en la modalidad de daño emergente.*

#### **3.2.4. LUCRO CESANTE**

*Lo constituyen las sumas de dinero que el Ingeniero JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA GONZÁLEZ dejó de ganar desde el 2 de agosto de 1999 hasta el 31 de enero de 2003 en el último cargo desempeñado en (sic) INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA - IDEA como Subgerente General Financiero, en el que devengaba mensualmente un promedio de \$5.311.071 pesos (en 1999) y en los posteriores años según niveles salariales vigentes en el IDEA, con sus correspondientes aumentos, reajustes, factor prestacional del 30% por año, suma que deberá actualizarse a la fecha de ejecutoria de la sentencia, de conformidad con la variación del IPC, conforme a certificación del DANE. Y que aportaba para el sostenimiento del hogar, esposa e hijos. LUZ ESTELLA VÉLES, LAURA SALDARRIAGA VÉLEZ, SEBASTIÁN SALDARRIAGA VÉLEZ, MARÍA PAULA SALDARRIAGA VÉLEZ.*

## **1.2. Los hechos**

3. Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume a continuación (fl. 231 a 246, c. ppal 1):

3.1. La Fiscalía 109 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Medellín, en el marco de la investigación penal adelantada para determinar si existía algún delito en el manejo financiero y contable del Instituto para el Desarrollo de Antioquia, ordenó el allanamiento de la vivienda del demandante, diligencia efectuada el 30 de agosto de 1999, fecha en la que también fue capturado el actor.

3.2. La Fiscalía imputó al demandante los presuntos delitos de peculado por apropiación o culposo, enriquecimiento ilícito y celebración indebida de contratos.

3.3. El 7 de septiembre de 1999, el ente investigador resolvió la situación jurídica del actor y se abstuvo de imponerle medida de aseguramiento, por tanto el demandante recuperó la libertad el 8 de septiembre de ese año.

3.4. El 8 de noviembre de 2000, la Fiscalía 109 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Medellín profirió medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra del demandante, como presunto autor de los

delitos de peculado por apropiación y enriquecimiento ilícito, por los hechos relacionados con el IDEA.

3.5. El 18 de enero de 2001, la Fiscalía Octava Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín revocó la medida de aseguramiento por el delito de peculado por apropiación y sustituyó la detención preventiva por detención domiciliaria respecto del delito de enriquecimiento ilícito. El demandante cumplió la detención domiciliaria entre el 24 de enero de 2001 hasta junio de 2001<sup>1</sup>.

3.6. El 4 de abril de 2001, la Fiscalía profirió resolución de acusación en contra del actor por el delito de enriquecimiento ilícito de servidor público por razón de su cargo, decisión confirmada el 19 de junio de 2001.

3.7. En junio de 2001<sup>2</sup>, el Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Medellín revocó la detención domiciliaria, ya que por el delito atribuido no procedía la medida de aseguramiento.

3.8. El 20 de enero de 2003, el Juzgado dictó sentencia absolutoria a favor del demandante por el delito de enriquecimiento ilícito en aplicación del principio del *in dubio pro reo*.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

4. La Nación-Fiscalía General de la Nación (fls. 316 a 325, 339 a 348 y 416, c. ppal 1) sostuvo que su actuación se ciñó a los postulados que la regulan, las decisiones adoptadas se cimentaron en indicios y pruebas que comprometían la responsabilidad penal del demandante, por lo que no existió error judicial ni falla del servicio. La absolución no se fincó en que el demandante fuera ajeno a los hechos investigados, sino en la presencia de dudas que debieron resolverse a su favor, de tal suerte que la privación no fue injustificada.

4.1. Propuso la excepción “*culpa de un tercero*”, bajo la razón de que la privación padecida por el demandante se originó en un informe falso presentado a la

---

<sup>1</sup> Según se consignó expresamente en la demanda, fl. 237, c. ppal 1.

<sup>2</sup> Según se consignó expresamente en la demanda, fl. 239, c. ppal 1.

Fiscalía por funcionarios del IDEA, entonces las acusaciones y medidas de aseguramiento dictadas por el ente investigador estuvieron precedidas de la actuación de un tercero, por lo que no podía endilgársele responsabilidad al órgano demandado.

5. La Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (fls. 394 a 402 rev, c. ppal 1) precisó que la justicia penal conoció el asunto luego de que la Fiscalía dictara la medida de aseguramiento y acusara al demandante, es más fue gracias a un juez que el actor recobró su libertad y fue absuelto de lo que se le acusaba, por tanto el daño reclamado no podía ser imputado a la Rama Judicial.

6. El Instituto para el Desarrollo de Antioquia (fls. 351 a 356 y 412 a 414, c. ppal 1) aseguró que se limitó a poner en conocimiento de la Fiscalía unas irregularidades detectadas en el manejo financiero del Instituto. La medida de aseguramiento y resolución de acusación estuvieron fundamentadas en las pruebas que reflejaban por lo menos dos indicios de responsabilidad penal del demandante, por lo tanto estaban acordes al ordenamiento jurídico, como lo reconoció la justicia penal. El hecho que se absolviera al imputado por dudas, no significa que el demandante tenga derecho a una indemnización.

## II. LA SENTENCIA APELADA

7. El Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Instituto para el Desarrollo de Antioquia, toda vez que no participó en la generación del daño. Además, negó las pretensiones de la demanda, con la siguiente argumentación:

*[...] cabe advertir que las hipótesis de responsabilidad consagradas en el artículo 414 de (sic) Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal, actualmente derogado, conservan su vigencia no porque se le quiere dar efectos ulteriores a la norma o porque proceda la responsabilidad automática que predicaba el referido artículo, sino porque en sí mismas constituyen típicos casos de injusticia, como así, lo ha considerado el H. Consejo de Estado, por lo que, en estos casos, sí resulta suficiente demostrar la existencia de una de las tres causales ya analizadas, para que proceda la responsabilidad estatal.*

*Lo anterior, no aplica para el evento en que la libertad haya sido recobrada mediante sentencia absolutoria, en virtud del principio de in dubio pro reo,*

*toda vez que, en este caso, el procesado es absuelto, no ante la demostración de su inocencia, sino en razón a que, existiendo pruebas que comprometían su responsabilidad en el ilícito, estas no fueron suficientes para imprimir en el juez, la certeza o plena convicción sobre su autoría. Este aforismo jurídico, impone a la autoridad judicial, la obligación de absolver al imputado, cuando el material probatorio recaudado dentro del proceso, resulta insuficiente para comprobar sin lugar a dubitaciones, la autoría del hecho, pero de ninguna manera, implica que, el Estado esté en la obligación de encontrar responsable al procesado. Por tanto, si el Estado, a través de sus agentes judiciales, ha cumplido con las obligaciones constitucionales que en materia de investigación de delitos le han sido conferidas, y no obstante, se advierten dudas sobre la responsabilidad penal del procesado, se debe proceder a su absolución, sin que ello signifique que el proceso penal adelantado contra el detenido, revista ilegalidad o arbitrariedad, y mucho menos, que vaya a considerarse que la medida de aseguramiento de detención preventiva, ha desconocido por ese solo hecho, los principios de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, pues unos son los requisitos de la medida de aseguramiento y otros los de la sentencia condenatoria. [...]*

*Con base en los planteamiento analizados, es claro que en el presente caso no hay lugar a declarar responsable al Estado, por la privación de la libertad a que fue sometido el demandante, pues su absolución se dio en virtud del principio de in dubio pro reo, es decir, porque no hubo certeza absoluta exigida por la norma para condenarlo, y ello no implica de ninguna manera, que la medida de aseguramiento de detención preventiva, se haya impuesto de manera ilegal, irrazonable, arbitraria o desproporcionada.*

### **III. SEGUNDA INSTANCIA**

#### **1. RECURSO DE APELACIÓN**

8. Inconforme con la decisión de primera instancia, el demandante interpuso recurso de apelación (fls. 526 y 527, c. ppal 2). Advirtió que la tesis del *a quo* era contraria a los postulados constitucionales que amparan al señor Saldarriaga González, ya que no podía negar las pretensiones por el solo hecho de que la absolución del demandante se dio por aplicación del principio del *in dubio pro reo*, en tanto la Fiscalía General de la Nación ilegalmente impuso medida de aseguramiento en contra del actor.

#### **2. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

9. El demandante (fls. 538 a 550, c. ppal 2) reprodujo los planteamientos de la demanda y la apelación, adicionalmente advirtió que al actor se le vulneraron sus derechos a la intimidad, la honra, al honor, al trabajo y a la familia.

10. La Nación-Fiscalía General de la Nación (fls. 561 a 565, c. ppal 2) insistió en que no podía declararse su responsabilidad por cuanto se configuraba el hecho de un tercero como causal eximente y, en todo caso, su actuación se hizo con apego al ordenamiento jurídico, por lo que ningún reproche puede hacersele.

11. El Instituto para el Desarrollo de Antioquia (fls. 552 a 559, c. ppal 2), por un lado, aseguró que la Fiscalía General de la Nación adelantó en debida forma los procedimientos a su cargo, por el otro, indicó que carecía de legitimación en la causa por pasiva, dado que no ocasionó el daño reclamado.

12. El Agente del Ministerio Público advirtió que si bien la Fiscalía General de la Nación actuó conforme a derecho, lo cierto era que el demandante tenía derecho a la indemnización a pesar de que su absolución se originó por aplicación del principio del in dubio pro reo, ya que en estos casos lo importante es que el sindicado soportó una carga mayor a la que estaba obligado. Por tanto, requirió la revocatoria del fallo de primer grado, para que en su lugar se condene al Estado<sup>3</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### 1. PRESUPUESTOS PROCESALES

###### 1.1. Jurisdicción, competencia y acción procedente

13. Como dentro de la controversia están dos entidades públicas, la Nación y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (artículos 82 y 149 del Código Contencioso Administrativo), el conocimiento de la misma corresponde a esta **jurisdicción**, siendo esta Corporación la **competente** para conocer del presente asunto, toda vez que el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988 y modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998, le asigna el conocimiento en segunda instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia

---

<sup>3</sup> La Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial guardó silencio durante esta etapa procesal.

por parte de los tribunales administrativos<sup>4</sup>, la que para el caso se restringe a aquellos puntos desfavorables al recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil.

14. De otro lado, el artículo 86<sup>5</sup> del Código Contencioso Administrativo prescribe que reparación directa constituye la **acción procedente** para buscar la declaratoria de responsabilidad extracontractual de las entidades demandadas, como consecuencia de los hechos descritos en la demanda.

15. Así mismo, se advierte que la decisión de darle prelación al presente caso, obedece a lo acordado por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación el pasado 25 de abril de 2013, ocasión en la que se decidió que los expedientes que están para fallo en relación con daños causados por privaciones injustas de la libertad –entre otros temas–, pueden decidirse por las Subsecciones, sin sujeción al turno.

## 1.2. La legitimación en la causa

16. Toda vez que el señor Jorge Enrique Saldarriaga fue el afectado directo con la actuación de la demandada a través de sus órganos, este se encuentra legitimado por **activa** para reclamar los perjuicios que puedan derivarse de la privación de su libertad. Asimismo, los demás actores se encuentran legitimados por encontrarse demostrados sus lazos de parentesco consanguíneo con el citado demandante<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> La Ley 270 de 1996 desarrolló la responsabilidad del Estado en los eventos de error jurisdiccional, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y privación injusta de la libertad y fijó la competencia funcional para conocer de tales asuntos en primera instancia en cabeza de los Tribunales Administrativos y, en segunda instancia, del Consejo de Estado, sin que sea relevante consideración alguna relacionada con la cuantía. Para tal efecto puede consultarse el auto proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 9 de septiembre de 2008, exp. 2008-00009-00, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>5</sup> “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa 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”.

<sup>6</sup> Está demostrado que Laura, Juan Sebastián y María Paula Saldarriaga Vélez son hijos del señor Jorge Enrique Saldarriaga González (registros civiles de nacimiento –fls. 23 a 25, c. ppal 1–).

16.1. Por su parte, la señora Luz Estella Vélez Maya acreditó estar legitimada en la causa por activa dado que demostró ser la esposa del señor Saldarriaga González, de conformidad con el registro civil de matrimonio (fl. 38, c. ppal 1).

16.2. Ahora, los señores Marta Lucía, Roberto Luís, Diego Alberto, Beatriz Helena, Margarita María, Olga Eugenia, Claudia Cecilia, Juan Guillermo, Jesús Fernando, Ana Carlota, José Andrés y Cristina Sofía Saldarriaga González aportaron sus registros civiles de nacimiento (fls. 26 a 37, c. ppal 1) en los que puede corroborarse que sus padres son los señores Jorge Luís Saldarriaga Arango y Marta González Mesa. Sin embargo, en el plenario no aparece el registro civil de nacimiento del demandante donde pueda verse quienes son sus padres y por tanto sus hermanos.

16.3. Ahora, a pesar de que no fue aportado el documento que acredite el parentesco, la Sala los tendrá como damnificados, en tanto en el plenario obran pruebas con las cuales demuestra haber sufrido por la privación que padeció el demandante. En efecto, los testigos Irma del Socorro Usuga Campo (fls. 430 a 436, c. ppal 1), Gloria Inés Cano Salazar (fls. 437 a 442, c. ppal 1), Julio César Arboleda Palacio (fls. 444 a 448, c. ppal 1) y María Elena Vélez Maya (fls. 449 a 453, c. ppal 1) refirieron sobre el profundo padecimiento y afectación que sufrieron los hermanos y padres del demandante.

17. Respecto de la legitimación en la causa por **pasiva**, la Sala considera que independientemente de que la demanda se haya dirigido en contra de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la entidad legitimada siempre es la Nación<sup>7</sup>, que es la persona jurídica a la cual representan dichos órganos, lo cual no obsta para que, de acuerdo con lo probado en el expediente, se designe a uno de ellos o a los dos como el centro de imputación de la condena, en función de su participación en los hechos dañosos<sup>8</sup>. Respecto al Instituto para el Desarrollo de Antioquia su legitimación fue descartada en primera instancia y tal aspecto no fue apelado, por lo que la Sala no estudiará ese punto.

---

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de septiembre de 2012, exp. 22253, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 40116, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

### 1.3. La caducidad

18. Teniendo en cuenta que la sentencia del 20 de enero de 2003 del Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Medellín quedó ejecutoriada el 31 de enero de 2003 (fl. 1731, c. 4), y la demanda se presentó el 2 de octubre de 2003 (fl. 268, c. ppal 1), fuerza concluir que lo fue en el bienio prescrito en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo<sup>9</sup>.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

19. Corresponde a la Sala determinar si la privación de la libertad que soportó el señor Jorge Enrique Saldarriaga González como consecuencia de la investigación penal seguida en su contra por el delito de enriquecimiento ilícito y que culminó con sentencia absolutoria por aplicación del principio del *in dubio pro reo*, constituye una detención injusta imputable a la Nación por la actuación de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

## 3. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL

20. Con el fin de abordar integralmente la problemática que supone el recurso de apelación interpuesto, la Sala analizará la demostración del daño, toda vez que se trata del primer elemento que debe dilucidarse para establecer la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>10</sup>, de manera que, resuelto el tema relativo a la afectación patrimonial del demandante, se entrará a estudiar la imputación.

21. Igualmente, precisa referir que los documentos allegados por las partes lo fueron dentro de la oportunidad pertinente, en original, en copia auténtica y en copia simple<sup>11</sup>. Además, frente a las pruebas trasladadas del proceso penal (c. 1 a

---

<sup>9</sup> “La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”.

<sup>10</sup> HENAO, Juan Carlos. El daño, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 37.

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero. En esa oportunidad se dijo que las copias simples obrantes en el

c. 4), la Sala debe señalar que fueron pedidas por la parte demandante (fls. 261, c. ppal 1), sin que en momento alguno se solicitara la ratificación de las mismas. En consecuencia, teniendo en cuenta que las partes tuvieron pleno conocimiento de esas actuaciones y no formularon reparos frente a las mismas, se valorarán en esta instancia sin otra consideración, claro está, con las limitaciones que la Sección ha establecido para este tipo de pruebas<sup>12</sup>.

### 3.1. El daño

22. En el *sub lite*, el daño alegado por el demandante se concretó en la afectación a su derecho de libertad, durante el tiempo que estuvo privado de la misma, en el marco del proceso penal como presunto autor del delito de enriquecimiento ilícito de servidor público por razón de su cargo, en el cual fue capturado, recluido en un establecimiento penitenciario y luego en su vivienda, pues en su contra se dictó medida de aseguramiento consistente en detención domiciliaria.

23. Ahora, sobre el periodo de privación, la Sala advierte que el 27 de agosto de 1999 la Fiscalía 109 Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Medellín dictó orden de captura en contra del demandante como presunto autor del delito de peculado por apropiación (fls. 313 a 316, c. 2). El demandante fue capturado el 30 de agosto de 1999, según quedó reseñado en el acta de allanamiento adelantado en la vivienda del actor (fls. 326 y 327, c. 2).

---

proceso y que surtieran el principio de contradicción tienen plenos efectos probatorios. Claro está salvo: “(...) si se desea acreditar el parentesco, la prueba idónea será el respectivo registro civil de nacimiento o de matrimonio según lo determina el Decreto 1260 de 1970 (prueba ad solemnitatem), o la escritura pública de venta, cuando se busque la acreditación del título jurídico de transferencia del dominio de un bien inmueble (prueba ad sustanciam actus). (...) De modo que, si la ley establece un requisito –bien sea formal o sustancial– para la prueba de un determinado hecho, acto o negocio jurídico, el juez no puede eximir a las partes del cumplimiento del mismo; cosa distinta es si el respectivo documento (v.gr. el registro civil, la escritura de venta, el certificado de matrícula inmobiliaria, el contrato, etc.) ha obrado en el expediente en copia simple, puesto que no sería lógico desconocer el valor probatorio del mismo si las partes a lo largo de la actuación no lo han tachado de falso. Así las cosas, si se desea acreditar el parentesco, la prueba idónea será el respectivo registro civil de nacimiento o de matrimonio según lo determina el Decreto 1260 de 1970 (prueba ad solemnitatem), o la escritura pública de venta, cuando se busque la acreditación del título jurídico de transferencia del dominio de un bien inmueble (prueba ad sustanciam actus)”.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 11 de septiembre de 2013, exp. 20601, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

24. El 7 de septiembre de 1999, la Fiscalía resolvió la situación jurídica del demandante, se abstuvo de imponerle medida de aseguramiento y ordenó su libertad inmediata (fls. 561 a 578, c. 2). El demandante recobró su libertad el 8 de septiembre de 1999, como puede corroborarse en el acta de compromiso por él firmada al salir del Centro Penitenciario Yarumito (fl. 580, c. 2) y la diligencia de notificación de la decisión del 7 de septiembre (fl. 579, c. 2).

25. El 8 de noviembre de 2000, la Fiscalía decretó medida de aseguramiento en contra del demandante consistente en detención preventiva sin beneficio de libertad provisional, como presunto autor de los delitos de peculado por apropiación y delito de enriquecimiento ilícito de servidor público por razón de su cargo (fls. 948 a 984, c. 3), decisión que fue apelada por el demandante (fls. 989 a 1009, c. 3).

26. El 18 de enero de 2001, la Fiscalía Octava Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín revocó lo relacionado con el delito peculado por apropiación y, de cara al delito de enriquecimiento ilícito de servidor público, sustituyó la detención preventiva por detención domiciliaria (fls. 1015 a 1067, c. 3).

27. Una vez remitidas las diligencias al Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Medellín, este advirtió, con decisión del 9 de mayo de 2001 (fls. 1429 y 1430, c. 4), que la Fiscalía no realizó la diligencia correspondiente a la detención domiciliaria, en los términos del artículo 396<sup>13</sup> del Decreto 2700 de 1991, sino la de libertad provisional, por lo que ordenó devolver las actuaciones a la Fiscalía, para que cumpliera las ritualidades propias de la detención domiciliaria, así:

*En enero 24 siguiente, el procesado prestó la caución exigida, pero inexplicablemente, la Fiscalía no realizó la diligencia correspondiente a la detención domiciliaria, como lo ordena el artículo 396 del C. de P. Penal, modificado por el art. 53 de la Ley 81 de 1993, con el compromiso perentorio de que deberá permanecer en su domicilio, sin solución de continuidad, sino la propia de la libertad provisional, que es otra situación distinta, porque ese beneficio no le ha sido concedido al señor Saldarriaga González. [...] razón*

---

<sup>13</sup> “Detención Domiciliaria. Cuando se trate de hecho punible cuya pena mínima prevista sea de cinco años de prisión, o menos, el funcionario judicial sustituirá la detención preventiva por detención domiciliaria si establece que el sindicado por sus características familiares, laborales y vínculos con la comunidad, comparecerá al proceso y no coloca en peligro a la comunidad. En tal caso le impondrá caución y ordenará que la detención preventiva se verifique en el domicilio del sindicado”.

*por la cual se devolverá este proceso, para que se proceda de conformidad, aprovechándose para llevar a cabo en legal forma, la diligencia de compromiso inherente a la detención domiciliaria.*

28. En efecto, en la diligencia del 24 de enero de 2001 (fl. 1083, c. 3) la Fiscalía en ningún momento advirtió al demandante el deber que le asistía de permanecer en su vivienda, por el contrario el ente investigador le advirtió que si incumplía alguna de las obligaciones impuestas podía revocarle la libertad. En esa medida, la Sala no tomará el 24 de enero de 2001, como la fecha en la que inició la detención domiciliaria, ya que no se atendieron las ritualidades para su cumplimiento.

29. Entonces, solo hasta el 11 de mayo de 2001 la Fiscalía adelantó la diligencia de compromiso y le informó al demandante que debía “*permanecer en su residencia como sitio de reclusión*” (fl. 1438, c. 4).

30. Remitidas nuevamente las actuaciones al Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Medellín, este revocó, con proveído del 1 de agosto de 2001 (fls. 1574 y 1576, c. 4), la medida de aseguramiento impuesta al demandante, toda vez que el nuevo Código de Procedimiento Penal –Ley 600 de 2000–, no preveía ese tipo de medidas frente al enriquecimiento ilícito de servidor público. Decisión que fue notificada al demandante el 2 de agosto de 2001 (fl. 1577, c. 4), fecha en la que entiende la Sala que el actor recobró su libertad.

31. En ese orden, el demandante estuvo privado de su libertad en establecimiento penitenciario entre el 30 de agosto de 1999 –*supra* párr. 23.– y el 8 de septiembre de 1999 –*supra* párr. 24.–, esto es, por 9 días. En cumplimiento de la detención domiciliaria entre el 11 de mayo de 2001 –*supra* párr. 29.– al 2 de agosto de 2001 –*supra* párr. 30.–, es decir, por 83 días.

### **3.2. La imputación**

32. En cuanto a la imputabilidad del daño a la Administración, es pertinente poner de presente que la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno señaló que así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco podía la

jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que este puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación<sup>14</sup>:

*En lo que se refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad estatal establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a diversos “títulos de imputación” como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puestos a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación.*

*En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado, tal y como se explicó previamente en esta sentencia.*

33. En ese orden, de conformidad con la jurisprudencia citada, no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas tienen que resolverse de la misma forma pues, se insiste, el juez puede –en cada caso concreto– válidamente considerar que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

34. Ahora, el título de imputación privilegiado para casos como el presente es la “privación injusta de la libertad”, de que trata la Ley 270 de 1996. No obstante, como ya se dijo, ello no es óbice para que en el *sub judice*, si las condiciones fácticas y jurídicas lo ameritan, resulte aplicable el régimen subjetivo, cuando el mismo se encuentre acreditado.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en la sentencia del 23 de agosto de 2012, exp. 23219, C.P. Hernán Andrade Rincón.

35. Sobre el título de imputación en comento, debe recordarse que la Corte Constitucional, al revisar el proyecto de la mencionada Ley, en sentencia C-037 de 1996, condicionó la declaratoria de exequibilidad del que sería el artículo 68, así:

*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 (...) Bajo estas condiciones, el artículo se declarará exequible.*

36. Así, la Sala ha considerado<sup>15</sup> que si bien el artículo 68 de la Ley 270 de 1996 se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado en los eventos en los cuales la actuación de cualquiera de sus ramas u órganos hubiera sido “*abiertamente arbitraria*”, dicha disposición no excluye la aplicación directa del artículo 90 de la Constitución para derivar el derecho a la reparación cuando los daños provienen de una actuación legítima del Estado, adelantada en ejercicio de la actividad judicial, pero que causa daños antijurídicos a las personas, en tanto, estos no tengan el deber jurídico de soportarlos, como sucede con todos aquellos daños que sufren las personas que son privadas de la libertad durante una investigación penal, a pesar de no haber cometido ningún hecho punible, siempre que la víctima no haya actuado con dolo o culpa grave.

37. Adicionalmente, debe advertirse que durante la vigencia del artículo 414<sup>16</sup> del Decreto 2700 de 1991, la responsabilidad estatal debía ser declarada cuando se

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2011, exp. 21653, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>16</sup> “*Indemnización por privación injusta de la libertad. Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado indemnización de perjuicios. Quien haya sido exonerado por sentencia absolutoria definitiva o su equivalente porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió, o la conducta no constituía hecho punible, tendrá derecho a ser indemnizado por la*

dictara una sentencia absolutoria o su equivalente –preclusión de investigación o cesación del procedimiento–, porque el hecho no existió, el sindicato no lo cometió o la conducta no era constitutiva de un hecho punible. Esta disposición quedó derogada el 24 de julio de 2001, al entrar a regir la Ley 600 de 2000. No obstante, como lo ha recordado anteriormente la Subsección<sup>17</sup>, los supuestos del artículo ya citado se derivan directamente del artículo 90 de la Constitución Política, de modo que la entrada en vigencia de la Ley 600 de 2000 o bien de la Ley 906 de 2004<sup>18</sup> no inhiben su aplicación, pues las circunstancias señaladas en dicho canon continúan vigentes por expresa orden constitucional.

38. Así, a más de los supuestos previstos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 y a diferencia de lo sostenido por el *a quo*, es posible declarar la responsabilidad del Estado por el hecho de la detención preventiva de ciudadanos ordenada por autoridad competente frente a aquellos eventos en los cuales se causa al individuo un daño antijurídico aunque el mismo se derive de la aplicación, dentro del proceso penal respectivo, del principio *in dubio pro reo*, como lo precisó la Sala Plena de la Sección Tercera, así<sup>19</sup>:

*[...] el título jurídico de imputación a aplicar, por regla general, en supuestos como el sub iudice en los cuales el sindicato cautelarmente privado de la libertad finalmente resulta exonerado de responsabilidad penal en aplicación del principio in dubio pro reo, es uno objetivo basado en el daño especial [...] la injusticia de la medida derivará de la intangibilidad de la presunción constitucional de inocencia que ampara al afectado, de la excepcionalidad de la privación de la libertad que se concreta en su caso específico y a nada conduce, toda vez que posteriormente se produce la absolución, con base en el beneficio que impone el postulado in dubio pro reo [...]*

---

*detención preventiva que le hubiere sido impuesta siempre que no haya causado la misma por dolo o culpa grave”.*

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de septiembre de 2013, exp. 35235, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, reiterada en sentencia del 29 de mayo de 2014, exp. 36515, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>18</sup> Sobre la procedencia de imputar al Estado una privación injusta de la libertad en vigencia de la Ley 906 de 2004, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de noviembre de 2015, exp. 39350, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>19</sup> En sentencia de unificación de jurisprudencia, el Consejo de Estado indicó que el *in dubio pro reo* está sustentado en un régimen objetivo de responsabilidad, concretamente en el daño especial y, se aplica, porque el Estado no pudo desvirtuar la presunción de inocencia de una persona quien no estaba llamada a soportar la privación, de ahí a que se encuentre facultada para solicitar la reparación del daño causado. Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de octubre de 2013, exp. 23354, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

39. Por su parte, en cuanto a la exoneración de responsabilidad de la entidad demandada, cabe decir que aquella se dará cuando se demuestre que existió un hecho exclusivo de la víctima por dolo o culpa grave.

40. Así las cosas, la Sala, a fin de establecer si la privación del demandante es imputable a la Nación, debe precisar si su absolución se enmarca en alguno de los supuestos antes señalados, para ello se estudiará las circunstancias que rodearon la investigación, el fundamento de su absolución y la culpa exclusiva de la víctima como eximente de responsabilidad.

41. En ese orden, frente a la imputación del daño irrogado al actor, se destacan los siguientes hechos de la investigación penal, los que se restringen al enriquecimiento ilícito de servidor público por razón de su cargo, pues fue por ese delito que la Fiscalía profirió medida de aseguramiento, resolución de acusación y la justicia penal absolvió al demandante:

41.1. Pues bien, el 4 de abril de 2001 la Fiscalía profirió resolución de acusación en contra del demandante como presunto autor del delito de enriquecimiento ilícito de servidor público por razón de su cargo (fls. 1295 a 1337, c. 4). Acusación que se fundamentó en los cargos ocupados por el demandante en el Instituto para el Desarrollo de Antioquia desde su vinculación hasta su retiro, tales cargos, según constancia laboral expedida por esa entidad (fls. 41 a 51, c. ppal 1), fueron:

Fecha de inicio	Fecha de terminación	Cargo
12/07/1993	07/03/1997	Director financiero
08/03/1997	05/06/1997	Gerente general (e)
07/06/1997	30/12/1997	Gerente general (titular)
02/01/1998	01/08/1999	Subgerente financiero

41.2. Entonces, sobre la situación financiera del demandante entre su vinculación el 12 de julio de 1993 hasta el 1 de agosto de 1999, la Fiscalía en su acusación indicó que el demandante manejó en sus cuentas bancarias sumas de dinero que excedían las que recibió como funcionario del IDEA (fl. 1299, c. 4):

*En el curso de la instrucción el despacho ordenó al Cuerpo Técnico de Investigaciones que rastreara la evolución patrimonial del procesado desde su vinculación al IDEA y hasta su retiro; lo que se tradujo en exposición de*

***policía judicial del treinta y uno de diciembre de 1.999, en la que se concluyó después del estudio de sus ingresos provenientes de la relación laboral con el IDEA y de los movimientos financieros con su tarjeta de crédito y su cuenta corriente del Banco Santander, que había una diferencia por justificar de \$333.416.474, frente a unos ingresos laborales por \$192.430.238 y unos egresos por \$530.846.712.***

*Se pudo constatar a través del informe del C.T.I. que el exfuncionario ocultó su verdadera situación financiera en la declaración anual de bienes e ingresos; pues según los movimientos de su cuenta los ingresos superaban en mucho sus salarios, presentando consignaciones y retiros que desde 1.993 tuvieron una curva ascendente, pasando de unos movimientos más bien modestos y normales en años anteriores a otros de bastante significación durante los años de su gestión en el IDEA, volviendo a declinar tras los problemas que se le presentaron.*

*Fue así como pasó de mover en su cuenta alrededor de doce millones de pesos anuales en el año de 1.991, a unos movimientos anuales de alrededor de ciento sesenta millones durante los años 95 y 96; dándose el caso de consignaciones tan considerables como una por \$59.4 millones de pesos en junio del 96 o tres que se efectuaron seguidamente entre octubre y diciembre del 95, por 25.7, 37.5 y 38.5 millones de pesos respectivamente. (Negrillas fuera de texto)*

41.3. La Fiscalía, ante la afirmación del demandante (fls. 1321 a 1322 y 1687 a 1688, c. 4) de que el excedente de dineros que movió en su cuenta provenían de inversiones en la bolsa que principalmente hacía para sus familiares, aseveró (fl. 1333, c. 4) que las sumas movidas por el demandante no se originaban en inversiones bursátiles, dado que las fechas en las que el demandante efectuó operaciones de compraventa de acciones no coincidían con los retiros y depósitos por él efectuados en sus cuentas bancarias, así:

*[...] se pudo hallar el contraste entre lo recursos provenientes de la gestión que desempeña como servidor público y los voluminosos ingresos en su cuenta corriente del BANCO SANTANDER; sin halle (sic) justificación el procesado cuanto arguye que su actividad especulativa con acciones fue la causa de que mostrara una situación tan boyante en los años en que se desempeñó como subgerente financiero del IDEA; pues las fechas en que se registraron las operaciones de compra y venta de acciones no coincide con las de las consignaciones y retiros de la cuenta corriente; presentándose precisamente las más altas consignaciones y retiros cuando no hubo actividad de compra y venta de acciones*

41.4. El ente investigador también desechó la posibilidad de los dineros provinieran de préstamos obtenidos por el demandante (fls. 1334 y 1323, c. 4):

*También se constató que no es cierto que los dineros recibidos por el procesado provinieran de préstamos hechos por el mismo empleador o por el BANCO POPULAR, porque ni siquiera esas partidas lograron ser*

identificadas en los extractos de la cuenta del BANCO SANTANDER ni en la de CONAVI.

[...] la concesionaria de vehículos I.C. AUTOMOTORES informó que desde octubre del 96 el procesado pagó por un año \$86 mil por la adquisición bajo el sistema de leasing de un automóvil Mazda 626 LX, modelo 96. El BANCO POPULAR entre tanto informó que el señor SALDARRIAGA obtuvo un crédito por \$65 millones en abril del 98 que fue desembolsado por autorización suya a su hermano DIEGO; y finalmente el IDEA informó que a finales del 95 la entidad le desembolsó \$28 millones por crédito hipotecario, con garantía sobre su casa de la Urbanización San Silvestre [...]

41.5. Ahora bien, el Juzgado Veintiocho Penal del Circuito de Medellín con sentencia del 20 de enero de 2003 absolvió al demandante con fundamento en el principio del *in dubio pro reo* (fls. 1726 y 1727, c.4), así:

[...] no es posible predicar una respuesta afirmativa a los cuestionamientos que se hicieran al inicio de este estudio, esto es, si el aparente incremento patrimonial fue en razón del cargo de subgerente financiero del IDEA entre 1993 y 1999 o del ejercicio de sus funciones y si no fue justificado, como tampoco lo permite el informe del perito designado por el despacho [...] que por el contrario avala es una circularización (sic) o rotación del dinero que en dicha cuenta se manejaba, debiéndose bajo esas condiciones preferir en favor del procesado una sentencia absolutoria al no haberse logrado estructurar los elementos suficientes que permitiesen edificar una sentencia adversa, no significando ello que no hubieren elementos para formular la imputación, sino que no fueron suficientes para estratificar la certeza sobre la autoría, la existencia de la conducta punible y de su responsabilidad, razón suficiente para que se dé aplicación al principio de la duda previsto en el art. 7-2 del C. de Procedimiento Penal.

41.6. Para arribar a esa conclusión, el Juez Penal indicó que la Fiscalía se limitó a averiguar las personas que giraban cheques a la cuenta del demandante, pero no investigó el origen de ese dinero, como tampoco indagó el motivo por el que ese dinero era girado al padre del actor y a su cuñado. En contraste, se pudo acreditar que esas personas sí le daban dinero al demandante para que este lo invirtiera, por lo que en principio podría entenderse que el presunto incremento provenía de las inversiones que el demandante hacía para sus familiares, pero de ello tampoco tenía certeza. Aserto que es del siguiente tenor (fls. 1725 y 1726, c.4):

En el mismo informe se detalla [...] el nombre de la mayoría de giradores de cheques que ingresaron a la cuenta del procesado, existente en el Banco Santander, sin que se hubiere tomado la molestia el instructor como el autor de la ampliación del informe de averiguar el origen de dichos dineros y la razón por la cual iban a pasar (sic) a la cuenta del doctor SALDARRIAGA; igual ocurre con las personas a las cuales se les giraba de dicha cuenta,

*tales como: JOSÉ SALDARRIAGA –padre–, JUAN DAVID VÉLEZ –cuñado–, frente a quienes ante las pruebas practicadas en la audiencia pública de juzgamiento, se puede concluir que efectivamente estas personas le entregaban dineros a JORGE ENRIQUE SALDARRIAGA para que los invirtiera, pero sin que puedan ellas precisar las fechas de tales inversiones, ni si estos se rotaban frecuentemente [...] por lo que puede deducirse hasta este momento que ese dinero sí se rotaba, es posible que permitiese obtener los resultados diferenciales anotados por el funcionario de la Policía Judicial, factor que ante la falta de una verdadera constatación de la circularización (sic) del dinero que porveía (sic) la cuenta del procesado en el Banco Santander, es fuente generadora de dudas que no permite en este caso presumir que no se justificó*

41.7. Además, el Juez Penal sostuvo que la falta de correspondencia de las fecha de las consignaciones y retiros de los extractos bancarios del demandante con las fecha de compra y venta de acciones, no permitía concluir que esos dineros no provenían de las negociaciones bursátiles efectuadas por el demandante, en tanto era posible que las inversiones fueran fraccionadas, los dineros se consignaran en otras fechas o que se utilizaran para comprar más acciones (fl. 1726, c.4):

*[...] no puede predicarse que la diferencia demarcada en el informe de policía judicial de los ingresos laborales del implicado con los manejados en su cuenta bancaria, que sea desproporcionada, que si se le autoriza por parte de un familiar invertir una equis suma de dinero. Lo puede hacer en una sola cantidad o en diferentes y de igual forma volver a ingresar a su cuenta, dándose de esta forma un aparente incremento de sus ingresos, como suele suceder a quien va a adquirir un préstamo en una entidad crediticia con base en el manejo de la cuenta corriente o de ahorro, explicación que no permite predicar tampoco que esa fuente de duda desaparezca, por el contrario, se mantiene vigente, como tampoco alcanza a ser desvirtuada porque en el informe de la policía judicial se diga que las inversiones que el procesado hacía en la bolsa de valores no coinciden con las consignaciones efectuadas en su cuenta bancaria dentro de los tres días siguientes a tales operaciones, puesto si se mira tal movimiento accionario, tales ventas se hacen casi diariamente, sin que para ello fuese necesario la consignación del producto de tales ventas, puesto que al día siguiente tal documento servía para comprar otros o vender esas a mayor valor, siendo esta situación un marco de referencia, que tampoco conlleva a una conclusión de certeza sobre el verdadero movimiento de los dineros del sindicado.*

42. Por lo anterior, la Sala advierte que el fundamento de la absolución del demandante se dio por aplicación del principio del *in dubio pro reo*, por tanto el régimen de responsabilidad aplicable por la afectación de su libertad es objetivo por privación injusta de la libertad. Contexto en el que la Nación solo puede eximirse de la declaratoria de su responsabilidad por culpa exclusiva de la

víctima, en los términos del artículo 70<sup>20</sup> de la Ley 270 de 1996.

43. En ese orden, la Sala debe estudiar si en el presente asunto se configuró el hecho exclusivo y determinante de la víctima como causal eximente de responsabilidad<sup>21</sup>, pues de ser así se impone confirmar, aunque por este hecho, el fallo de primera instancia que negó las pretensiones.

44. Bajo esa línea, se tiene que el análisis de la conducta de la víctima no desconoce la absolución que en materia penal se dictó a su favor, pues esta jurisdicción no hace un reproche de la culpabilidad desde la óptica penal, sino que se estudia la actuación de la víctima desde la noción de culpa grave o dolo, como causal eximente de responsabilidad con fundamento en los cánones que para ello trae el derecho civil.

45. En efecto, el artículo 63<sup>22</sup> del Código Civil dispone unos criterios orientadores para entender el dolo y la culpa, los que fueron desarrollados por esta Sala con sentencia del 18 de febrero de 2010<sup>23</sup>. Del dolo en aquella oportunidad se precisó:

*[...] el dolo, debe entenderse por tal, aquella conducta realizada por el autor con la intención de generar un daño a una persona o a su patrimonio, o en*

---

<sup>20</sup> “*Culpa exclusiva de la víctima. El daño se entenderá como debido a culpa exclusiva de la víctima cuando ésta haya actuado con culpa grave o dolo, o no haya interpuesto los recursos de ley. En estos eventos se exonerará de responsabilidad al Estado*”.

<sup>21</sup> Sobre la culpa exclusiva de la víctima como causal eximente de responsabilidad en casos de privación injusta de la libertad, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 26 de febrero de 2014, exp. 29541, C.P. Enrique Gil Botero; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 11 de julio de 2013, exp. 27463, C.P. Enrique Gil Botero; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 13 de abril de 2011, exp. 19889, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 30 de marzo de 2011, exp. 19565, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, exp. 17188, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>22</sup> “*La ley distingue tres especies de culpa y descuido: Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo. Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano. El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa. Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado. El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro” (subrayas fuera de texto).*

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 18 de febrero de 2010, exp. 17933, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*otra concepción, un comportamiento antijurídico, habiéndoselo representado y adecuado a sus posibilidades, con el fin unívoco de obtener un resultado dañino deseado.*

*Así pues, dentro de los aspectos integrantes del dolo, nuestra doctrina ha mencionado que “deben estar presentes dos aspectos fundamentales, uno de carácter intelectual o cognoscitivo y otro de naturaleza volitiva; o en palabras más elementales, para que una persona se le pueda imputar un hecho a título de dolo es necesario que sepa algo y quiera algo; que es lo que debe saber y que debe querer...”<sup>24</sup>, de donde los dos aspectos resultan fundamentales, pues el volitivo es el querer la conducta dañina y el cognitivo le entrega al autor aquellos elementos necesarios para desarrollar la conducta de manera tal que logre u obtenga el fin dañino deseado.*

*Resulta claro, entonces, que el elemento fundamental del dolo radica en el aspecto volitivo, de manera que obra dolosamente quien conociendo el daño que con su acción u omisión ha de producir, voluntariamente lo provoca<sup>25</sup>, es decir, cuando actúa con intención maliciosa de generar un determinado resultado injusto, que se enmarca dentro de una conducta jurídicamente reprochable.*

*En suma, mientras la culpa es la falta de diligencia o de cuidado en la conducta por imprevisión, negligencia o imprudencia, el dolo como dice ENECCERUS “Es el querer un resultado contrario a derecho con la conciencia de infringirse un derecho o un deber”.*

46. A su turno, en la misma providencia, sobre la culpa la Sala arribó a las siguientes conclusiones:

*Sobre la noción de culpa se ha dicho que es la reprochable conducta de un agente que generó un daño antijurídico (injusto) no querido por él pero producido por la omisión voluntaria del deber objetivo de cuidado que le era exigible de acuerdo a sus condiciones personales y las circunstancias en que actuó; o sea, la conducta es culposa cuando el resultado dañino es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo. También por culpa se ha entendido el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible.*

*Tradicionalmente se ha calificado como culpa la actuación no intencional de un sujeto en forma negligente, imprudente o imperita, a la de quien de manera descuidada y sin la cautela requerida deja de cumplir u omite el deber funcional o conducta que le es exigible; y por su gravedad o intensidad, siguiendo la tradición romanista, se ha distinguido entre la culpa grave o lata, la culpa leve y la culpa levísima, clasificación tripartita con consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contractual o extracontractual, conforme a lo que expresamente a este respecto señale el ordenamiento jurídico. [...]*

---

<sup>24</sup> REYES ECHANDÍA, Alfonso. Culpabilidad, Tercera Edición, Editorial Temis, 1998, pág 43.

<sup>25</sup> ALESSANDRI R., Arturo; SOMARRIVA U, Manuel; Y VODANOMIC H., Antonio. Tratado de la Obligaciones, Volumen II, Segunda Edición, Ed. Jurídica de Chile, 2004, pág. 265.

*De la norma que antecede se entiende que la culpa leve consiste en la omisión de la diligencia del hombre normal (diligens paterfamilias) o sea la omisión de la diligencia ordinaria en los asuntos propios; la levísima u omisión de diligencia que el hombre juicioso, experto y previsivo emplea en sus asuntos relevantes y de importancia; y la culpa lata u omisión de la diligencia mínima exigible aún al hombre descuidado y que consiste en no poner el cuidado en los negocios ajenos que este tipo de personas ponen en los suyos, y que en el régimen civil se asimila al dolo.*

*Respecto de la culpa grave señalan los hermanos Mazeaud, que si bien es cierto no es intencional, es particularmente grosera. “Su autor no ha querido realizar el daño, pero se ha comportado como si lo hubiera querido; era preciso no comprender quod omnes intelligunt para obrar como él lo ha hecho, sin querer el daño”. De acuerdo con jurisprudencia citada por estos autores incurre en culpa grave aquel que ha “...obrado con negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves...” (Derecho Civil, Parte II, vol. II, pág. 110) y agregan que “...reside esencialmente en un error, en una imprudencia o negligencia tal, que no podría explicarse sino por la necedad, la temeridad o la incuria del agente...” (Mazeaud y Tunc, Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil, Delictual y Contractual, Tomo I, Volumen II, pág 384.)*

47. Con base en el precedente que se acaba de reseñar, se pasa a analizar la conducta desplegada por el demandante, con el fin de determinar si incurrió en dolo o culpa grave.

48. En ese sentido, la Sala recuerda que los hechos materia del proceso penal era el aumento patrimonial del demandante durante el periodo en que estuvo vinculado al Instituto para el Desarrollo de Antioquia, aumento que la Fiscalía circunscribió al movimiento de sus cuentas bancarias, ya que por ese medio manejó más dinero del que recibía como salario –*supra* párr. 41.2.–.

49. Frente a ese hecho, el demandante aseguró, en la diligencia de audiencia pública donde el Juez Veintiocho Penal del Circuito de Medellín lo interrogó (fls. 1687 a 1694, c. 4), que los dineros provenían de inversiones que hacía en muchos casos para sus familiares, por lo que no podía entenderse que su patrimonio aumentó<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> “PREGUNTADO. Señor SALDARRIAGA, la Fiscalía le endilga cargo al (sic) usted por el presunto punible de enriquecimiento ilícito, advirtiendo conforme al informe del C.T.I. para los años 96 al 98, se movieron sumas considerables en su cuenta corriente, qué tiene para decir al respecto y qué justificación tiene (sic) las mismas. CONTESTÓ. Como se desprende del informe del C.T.I., al sumar mis ingresos laborales y compararlos con mis egresos de cuenta corriente y de ahorros, aparece en efecto la diferencia que es producto de una visión simplista de los hechos y sobre la cual se ha basado la inculpación, sin detenerse a solicitar a las entidades financieras los soportes de las operaciones de esos años, que como aparecen en el expediente recogí durante casi diez meses solicitándolas al Banco Santander, con las dificultades que ello implica para una persona natural ante una entidad financiera, que ello que

50. Sobre esa afirmación, la Fiscalía advirtió que desde 1996 en adelante el demandante sólo hizo dos transacciones en la bolsa de valores. Siendo precisamente 1996 el año en el que hubo mayor movimiento de dineros, así (fl. 1334, c. 4):

*[...] la compra y venta de títulos y acciones no coincide con las consignaciones efectuadas en su cuenta corriente; ni en el período del 93 al 95 en el que tuvo actividad en bolsa y menos en los años posteriores en los que solo hizo dos exangües transacciones bursátiles, cuando paradójicamente es el año 96 el que exhibe el mayor récord de dinero depositado en su cuenta (157.6 millones de pesos). Al respecto puede verse a fl. 887 que las dos únicas operaciones que desde el año 95 nos reportó la Bolsa contrastan con altas consignaciones registradas unos meses después y hasta casi mediados del 98.*

51. En ese sentido, la explicación del demandante parece improbable, en tanto es remota la posibilidad de que los dineros que pasaron por su cuenta, por lo menos desde 1996 hasta 1999, fueran de sus familiares, ya que no invirtió en la bolsa como lo afirmó.

52. Ahora, respecto a la actuación del demandante –mover dineros de terceros a través de sus cuentas bancarias–, la Sala advierte que es contrario al deber objetivo de cuidado que resulta exigible a cualquier ciudadano, pues, por un lado, el ordenamiento tributario establece la presunción de ingresos por consignaciones, por el otro, la regulación de las cuentas bancarias dispone que los saldos que en esas se encuentren solo pueden ser entregados al titular.

53. En efecto, el artículo 755-3<sup>27</sup> del Estatuto Tributario vigente al momento de los hechos preveía que los dineros que sean consignados en la cuenta de una persona se presumen son de ella, hasta que el interesado demuestre lo contrario. En efecto, la Sección Cuarta de esta Corporación precisó que “la

---

*debió haber hecho la misma Fiscalía; en las pruebas aportadas aparecen las operaciones que por cuenta de terceros maneje, verbi gracia dineros de mi padre, de mi suegra, de mis cuñados, soporte de las cuales como ya lo dije constan en el expediente como pruebas ya aportadas” (diligencia de audiencia pública –fls. 1687 y 1688, c. 4–).*

<sup>27</sup> “Cuando existan indicios graves de que los valores consignados en cuentas bancarias o de ahorro, que figuren a nombre de terceros o no correspondan a las registradas en la contabilidad, pertenecen a ingresos originados en operaciones realizadas por el contribuyente, se presumirá legalmente que el monto de las consignaciones realizadas en dichas cuentas durante el período gravable ha originado una renta líquida gravable equivalente a un 15% del valor total de las mismas. Esta presunción admite prueba en contrario”.

*presunción se configura (...) cuando se trata de cuentas propias, y no logra demostrarse la procedencia del ingreso*<sup>28</sup>. Sin embargo, al ser una presunción legal admite prueba en contrario, como sería allegar las declaraciones de renta de los terceros a los que pertenece el dinero<sup>29</sup>.

54. Ahora, el artículo 127<sup>30</sup> del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero dispone las condiciones de las cuentas de ahorro y en especial las reglas para el retiro de dinero, el que sólo puede ser entregado al titular de la cuenta. En lo tocante a las cuentas corrientes según el artículo 1382 del Código de Comercio<sup>31</sup> es el cuentacorrentista el único que puede disponer de los dineros ahí consignados.

55. Con esa línea de pensamiento, advierte la Sala que el deber mínimo de cuidado que puede exigírsele a una persona es no manejar grandes volúmenes de dinero ajeno a través de su cuenta bancaria personal, pues como sólo él puede disponer de este y el ordenamiento presume que es de su propiedad, cualquiera entendería que el dinero es del titular de la cuenta. Entonces, el demandante no podía pretender que se pensara que el dinero por él manejado era ajeno.

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 13 de junio de 2011, exp. 17983, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En el mismo sentido: Sección Cuarta, sentencia del 4 de abril de 2013, exp. 18312, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>29</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 4 de abril de 2013, exp. 18312, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sobre la posibilidad de desmentir la presunción de ingresos con la declaración de renta del dueño del dinero, se advirtió: *“Para estos efectos, el demandante argumentó que los valores consignados en sus cuentas correspondían a ingresos de su esposa, Noralba Murillo Ciro [sin embargo] los ingresos recibidos por la señora Murillo Ciro [...] distan ostensiblemente del valor consignado en las cuentas bancarias del demandante, que, como se advirtió, fue de \$1.066.203.674. De manera que fue acertada la conclusión de la DIAN en el sentido de no hallar probado el hecho alegado por el demandante en el sentido de que las consignaciones reportadas en sus cuentas bancarias correspondían a ingresos de su esposa. Además, porque el demandante no pudo justificar el mayor valor de las consignaciones. En consecuencia, el demandante no desvirtuó la presunción objeto de la discusión”*.

<sup>30</sup> *“Condiciones de los depósitos de ahorros [...] 5. Reglas para el retiro de depósitos. Las sumas depositadas en la sección de ahorros de un establecimiento bancario, junto con los intereses devengados por ellas, serán pagadas a los respectivos depositantes o a sus representantes legales, a petición de éstos, en la forma y términos, y conforme a las reglas que prescriba la junta directiva, con sujeción a las disposiciones del presente numeral, los numerales 2., 3., 4., 6., y 7. del presente artículo y del numeral 2. del artículo 126 de este Estatuto y a la aprobación del Superintendente”*.

<sup>31</sup> *“Por el contrato de depósito en cuenta corriente bancaria el cuentacorrentista adquiere la facultad de consignar sumas de dinero y cheques en un establecimiento bancario y de disponer, total o parcialmente, de sus saldos mediante el giro de cheques o en otra forma previamente convenida con el banco”*.

56. Ahora, para entender el alcance del deber objetivo de cuidado también debe considerarse las condiciones personales y las circunstancias en las que actuó el demandante.

57. Respecto de sus condiciones personales, la Sala advierte que en la indagatoria del actor se aseguró<sup>32</sup> que era ingeniero industrial con una maestría en economía y dirección de empresas, que se había desempeñado, entre otros, como jefe del departamento de tesorería y gerente comercial en distintas empresas.

58. Así, el demandante no era ajeno al manejo financiero y al cuidado que debe tenerse en esos ámbitos, es más era un experto en la materia, por lo que a él le resultaba exigible un mayor grado de prudencia respecto a la administración del portafolios de inversión de sus familiares, en tanto debía saber que los dineros manejados a través de su cuenta se presumía eran de él. Es más, en la diligencia de audiencia pública donde el Juez Veintiocho Penal del Circuito de Medellín lo interrogó, el demandante aseguró que por facilitar las inversiones a sus parientes él movía los dineros mediante su cuenta, ya que conocía la “*parte operativa para la compraventa y redención de esas inversiones*”<sup>33</sup>, por lo que no cabe duda que podía exigírsele un mayor cuidado.

59. Ahora, respecto del contexto en que hizo las inversiones que aumentaron los saldos de sus cuentas, debe recordarse que el demandante era funcionario público cuando se dieron los movimientos de sus cuentas. Entonces, la Sala, frente al análisis de la culpa grave o dolo de un funcionario, precisó<sup>34</sup>:

---

<sup>32</sup> “[...] *profesión Ingeniero Industrial con título de la U. Nacional y master en Economía y Dirección de Empresas del Instituto de Estudios Superiores de la Universidad de Navarra - España, comenzó su carrera laboral en COLTEJER, como asistente de la Dirección de Ingeniería Industrial, laboró en BANCOQUIA (hoy Banco Santander) como Jefe del Departamento de Tesorería por ocho años, pasando luego a Jefe del Departamento de Fiducia por breve tiempo; hasta que el Banco adquirió la patente de la NACIONAL FIDUCIARIA, que denominó FIDUCIARIA BCA; en la cual se desempeñó como Gerente Comercial en la Regional de Medellín por año y medio*” (indagatoria de Jorge Saldarriaga –fl. 506, c. 2–).

<sup>33</sup> “*Quiero aclarar que no todas pasaron por mi cuenta bancaria, pasaron únicamente aquellas que por disponibilidad del beneficiario no la podía reclamar, no tenía tiempo, le daba pereza hacer la carta, no la sabía hacer, entonces yo la hacía directamente por el conocimiento que tenía de la parte operativa para la compraventa y redención de esas inversiones*” (diligencia de audiencia pública –fl. 1690, c. 4–).

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de junio de 2010, exp. 37722, C.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez.

*[...] para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la Constitución Política sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos. Agregó que es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como son los de buena y mala fe, que están contenidos en la Constitución Política y en la ley a propósito de algunas instituciones, como por ejemplo contratos, bienes y familia.*

60. En ese marco, se advierte que por lo menos cuando el demandante era gerente general encargado y titular<sup>35</sup>, así como, subgerente financiero<sup>36</sup> –*supra* párr. 41.1.–, pues las funciones de director financiero no aparecen en el plenario, tenía dentro de sus competencias velar por el correcto manejo financiero del IDEA, por lo que podía disponer o aconsejar el rumbo de las inversiones y dineros de dicha entidad.

61. En ese entorno, la Sala recuerda que el artículo 209 constitucional dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de moralidad. Mandato que *“no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad, en un momento dado, espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de diligencia, cuidado, absoluta transparencia, pulcritud y honestidad”*<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> “Funciones: i) Ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y escoger los contratistas, al igual que suscribir los actos y contratos que deban expedirse o celebrarse, siguiendo las disposiciones legales pertinentes de conformidad con las cuantías, términos y condiciones establecidas en la Constitución y la Ley; [...] iv) Dirigir la ejecución de los planes y proyectos a realizar, lo mismo que el desarrollo del propuesto; v) Presentar a la Junta Directiva el presupuesto de rentas y gastos para cada vigencia y someterlo, al igual que sus modificaciones, a la aprobación de la Asamblea Departamental; [...] ix) Presentar a consideración de la Junta Directiva, la información contable y presupuestal; [...] xvii) Aplicar las políticas fiscales, monetarias y cambiarias del orden nacional” (funciones del gerente general del IDEA –fls. 266 y 267, c. 1–).

<sup>36</sup> “Funciones generales de la subgerencia: i) Programar, organizar, ejecutar y controlar los servicios financieros del Instituto; [...] iii) Planear, coordinar, dirigir y controlar el sistema contable y presupuestal; iv) Estructurar el presupuesto institucional en coordinación con las diferentes áreas; [...] vi) Programar, coordinar y controlar los recaudos y pagos que realice la entidad; vii) Realizar las labores requeridas para el manejo de la cartera del IDEA” (funciones del subgerente financiero del IDEA –fl. 264, c. 1–).

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-046 de 10 de febrero de 1994, exp. D-343, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre la moralidad administrativa en sus múltiples facetas, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de marzo de 2014, exp. 2010-02404-01(AP), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

62. En ese sentido, la moralidad administrativa impone al funcionario el deber de ejecutar sus actuaciones de forma diligente, transparente y pulcra, aspectos que le son exigibles en general a todos los agentes estatales y en especial a quienes manejan recursos públicos. Así, se puede entender por ejemplo del artículo 23<sup>38</sup> de la Ley 80 de 1993 en materia de contratación estatal, del artículo 22<sup>39</sup> de la Ley 734 de 2002 en tratándose de aspectos disciplinarios y del artículo 55<sup>40</sup> *ejusdem* pues constituye falta gravísima afectar la transparencia en el uso de recursos públicos, última disposición que no estaba vigente para la época de los hechos, pero que se trae para ambientar la exigencia que el ordenamiento, desde la misma Constitución, hace a los funcionarios públicos.

63. Precisamente, por el interés del ordenamiento de velar por la transparencia en los ingresos de los funcionarios, se expidió la Ley 190 de 1995 “*por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa*”, que en sus artículos 13<sup>41</sup> y 14<sup>42</sup> prevé la obligación de diligenciar la declaración bienes y rentas. Esa declaración se hace bajo la gravedad de juramento y en ella

---

<sup>38</sup> “De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

<sup>39</sup> “Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes”.

<sup>40</sup> “Sujetos y faltas gravísimas. Los sujetos disciplinables por este título sólo responderán de las faltas gravísimas aquí descritas. Son faltas gravísimas las siguientes conductas: [...] Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos”.

<sup>41</sup> “Será requisito para la posesión y para el desempeño del cargo la declaración bajo juramento del nombrado, donde conste la identificación de sus bienes. Tal información deberá ser actualizada cada año y, en todo caso, al momento de su retiro”.

<sup>42</sup> “La declaración juramentada deberá contener, como mínimo, la siguiente información: 1. Nombre completo, documento de identidad y dirección del domicilio permanente. 2. Nombre y documento de identidad, del cónyuge o compañero (a) permanente y parientes en primer grado de consanguinidad. 3. Relación de ingresos del último año. 4. Identificación de las cuentas corrientes y de ahorros en Colombia y en el exterior, si las hubiere. 5. Relación detallada de las acreencias y obligaciones vigentes. 6. Calidad de miembro de Juntas o Consejos Directivos. 7. Mención sobre su carácter de socio en corporaciones, o sociedades o asociaciones. 8. Información sobre existencia de sociedad conyugal vigente o de sociedad de hecho entre compañeros permanentes, y 9. Relación e identificación de bienes patrimoniales actualizada”.

se debe consignar los bienes y rentas del funcionario, los que según el párrafo<sup>43</sup> del artículo 14 *ejusdem*, son los únicos que tiene el funcionario.

64. En ese contexto, la Fiscalía advirtió que el demandante en sus declaraciones de bienes y rentas no consignó los valores que movía en su cuenta o bien especificó que las sumas pertenecían a terceros<sup>44</sup>, omisión que resulta constitutiva de imprudencia grave, dado que el objetivo de ese formulario es que el funcionario aclare su situación económica en virtud del principio de transparencia.

65. Con esa línea de pensamiento, la Sala resalta que el movimiento en cuentas de dineros que se presumen son del demandante, resulta reprochable, desde la causal eximente de responsabilidad que se estudia, en tanto al demandante le era exigible un mayor cuidado con sus finanzas personales, el aumento de saldos en su cuenta, que si bien provenían de su familia, se presumía que eran de él. Por lo que a un funcionario que tenía a su cargo el manejo de dineros públicos, la sociedad le exige que actúe con sumo cuidado y de forma transparente, pulcra, cuidadosa y con más razón tener en orden el saldo de sus cuentas para evitar cualquier suspicacia que pudiera llegar a afectar el buen desempeño de sus funciones.

66. Es que la presunción que sobre los dineros pesaba, cobra una especial relevancia cuando se sabe que el demandante era funcionario público, ya que la sociedad espera que exista absoluta claridad sobre el origen y destinación de los dineros particulares, para así evitar cualquier preocupación por el manejo del erario público.

67. Así, verificado el deber objetivo de cuidado se tiene que el demandante, por sus estudios, sabía por ser previsible que en algún momento debía aclarar el

---

<sup>43</sup> “Parágrafo. En la declaración juramentada se debe especificar que los bienes y rentas declarados son los únicos que posee el declarante, ya sea personalmente o por interpuesta persona, a la fecha de dicha declaración”.

<sup>44</sup> “Por otro lado es bien reveladora la enorme desproporción que muestran sus ingresos declarados anualmente ante el Departamento Administrativo de la Función Pública entre los años 95 y 98, con los movimientos reales de su cuenta corriente; pues ello hace colegir que ocultó su verdadera situación financiera; sin que encuentre explicación alguna para haber falseado la verdad en los reportes a que estamos precisados anualmente todos los servidores públicos; y al punto en el mismo año 96 declaró apenas un millón de pesos cuando de su cuenta habían salido 164 millones” (resolución de acusación –fl. 1334, c. 4–).

origen de los dineros que manejaba, sin embargo, confió en poder evitar ese resultado, bajo la razón que él conocía el origen y destino de tales dineros. Pero ello es a todas luces imprudente, ya que el ordenamiento presumía otra cosa – que los dineros eran de él–.

68. Por lo dicho, concluye la Sala que el demandante actuó de forma gravemente culposa, ya que luego de analizado su comportamiento, no es posible sostener que una persona descuidada bajo las mismas circunstancias hubiere actuado de igual forma, comoquiera que con su comportamiento defraudó el deber de cuidado que le era exigible por sus calidades personales y en el contexto en el que actuó.

69. Así, en el presente asunto se configuró la causal eximente de responsabilidad, pues la víctima actuó con culpa grave en los precisos términos de los artículos 70 de la Ley 270 de 1996 y 63 del Código Civil, por lo que habrá de confirmarse el fallo de primera instancia.

70. Por último, como la conducta de las partes no puede catalogarse como abiertamente temeraria, sino el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y de defensa, se impone negar la condena en costas.

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

## **F A L L A**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 15 de octubre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que negó las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidente

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado