



<b>JUEZ</b>	ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	REPARACIÓN DIRECTA
<b>RADICACION No.:</b>	<b>110013343064-2017-00034-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	CLAUDIA MARCELA QUINTERO BEDOYA y ROBERTO SUAREZ QUEVEDO
<b>DEMANDADO:</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRATORIA
<b>ASUNTO</b>	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Bogotá D.C., dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

**REPARACIÓN DIRECTA  
SENTENCIA No. 57**

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Surtido el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia, en el proceso de la referencia.

**1.- Antecedentes**

**1.1.- La demanda**

El día 18 de agosto de 2016, los demandantes Claudia Marcela Quintero Bedoya y Roberto Suárez Quevedo, a través de su representante legal y por conducto de apoderado, en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Unidad Administrativa Especial Migratoria, a efectos de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*"Que previos los trámites de rigor de un PROCESO ORDINARIO ADMINISTRATIVO, por acción de REPARACION DIRECTA, con citación y audiencia de la entidad jurídica accionada AGENCIA ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRATORIA "AEM", se profiera por ese Despacho Judicial sentencia definitiva, que haga tránsito a cosa juzgada, en la que se profieran estas o semejantes declaraciones:*

**- PRIMERA PRETENSION:**

*Declarar administrativa, extracontractual y solidariamente responsable a la entidad jurídica denominada AGENCIA ADMINISTRATIVA ESPECIAL*

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

MIGRATORIA "AEM", por las vías de hecho acaecidas los días 17 y 18 de agosto del 2014, por las irregularidades en la inadmisión de ingreso al país del señor ROBERTO SUAREZ QUEVEDO, y su retorno a España, sin justificación válida alguna, quien a pesar de haber tenido toda la documentación en regla, haber llegado dentro de los términos legales y administrativos, siendo "inadmitido" o deportado nuevamente a España, luego de dos días de haberlo tenido en condiciones inhumanas, a pesar de los delicados problemas de salud que presentaba, todo dentro de las instalaciones de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRATORIA con sede en el aeropuerto internacional el Dorado de Bogotá D.C., con lo cual se han ocasionado grandes perjuicios materiales y económicos a los petentes ROBERTO SUAREZ QUEVEDO y CLAUDIA MARCELA QUINTERO BEDOYA.

#### **SEGUNDA PRETENSION:**

Condenar a la entidad jurídica denominada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRATORIA a pagar a favor de los señores ROBERTO SUAREZ QUEVEDO y CLAUDIA MARCELA QUINTERO BEDOYA, las siguientes o semejantes sumas de dinero, por los perjuicios derivados del hecho, a favor de los actores, en la siguiente forma:

##### **1) Por DAÑO EMERGENTE:**

- A favor del señor ROBERTO SUAREZ por las sumas de \$10'000.000,00, más \$32'097.073,00, en la forma previamente expuesta. - A favor de la señora CLAUDIA MARCELA QUINTERO BEDOYA por la suma de \$10'000.000,00, en la forma previamente expuesta.

##### **2) Por LUCRO CESANTE:**

-A favor de ROBERTO SUAREZ QUEVEDO por la suma de \$24'000,000,00 (24 meses transcurridos desde el hecho hasta la presentación de la demanda, a razón de \$1'000.000,00 mensuales), pues antes se había establecido para la conciliación la suma de \$12'000.000,00 (12 meses transcurridos desde el hecho hasta la conciliación fallida, a razón de \$1'000.000,00 mensuales), en la forma expuesta, más el lucro cesante que se cause durante el desarrollo procesal hasta la reparación integral y satisfactoria pretendida.

- A favor de CLAUDIA MARCELA QUINTERO BEDOYA por la suma de \$24'000,000,00 (24 meses transcurridos desde el hecho hasta la presentación de la demanda, a razón de \$1'000. 000, 00 mensuales), pues antes se había establecido para la conciliación la suma de \$12'000.000,00 (12 meses transcurridos desde el hecho hasta la conciliación fallida, a razón de \$1'000.000,00 mensuales), en la forma expuesta, más el lucro cesante que se cause durante el desarrollo procesal hasta la reparación integral y satisfactoria pretendida.

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

3) **Por DAÑO MORAL Y PSICOLOGICO**, o "alteración grave de las condiciones de existencia" o perjuicios extrapatrimoniales: El equivalente a doscientos salarios mínimos mensuales, a favor de ROBERTO SUAREZ QUEVEDO, en la forma previamente expuesta. El equivalente a doscientos salarios mínimos mensuales, a favor de CLAUDIA MARCELA QUINTERO BEDOYA, en la forma previamente expuesta.

4) Por **INDEXACION o CORRECCION MONETARIA**: Por la actualización o corrección monetaria de las sumas acordadas como reparación integral de las víctimas, desde la fecha del hecho, hasta el pago efectivo de las indemnizaciones.

*En todo caso, se acogerán las fórmulas financieras adoptadas por el Consejo de Estado, teniéndose en la cuenta las indemnizaciones debidas, consolidadas, y futuras, todas actualizadas según la variación porcentual del índice de precios al consumidor existente, entre el mes de agosto del año 2014 (ocurrencia del hecho) y el que exista cuando se produzca el pago efectivo extrajudicial, o el fallo definitivo y en firme, o el auto que liquide los perjuicios reclamados, en caso de tener que recurrir a la justicia contenciosa administrativa. –*

**- TERCERA PRETENSION:**

*Ordenar al ente accionado, a dar cumplimiento a la sentencia dentro del término estipulado en la normatividad del nuevo CPACA, y al pago de las costas a que hubiere lugar."*

## **1.2.- Hechos**

Se resumen los hechos narrados por los demandantes (fl. 4 a 8) de la siguiente manera:

- El señor Roberto Suárez Quevedo, a pesar de ser ciudadano español reside en Colombia, quien regresó a nuestro país el día 17 de agosto del año 2014, proveniente de España.

- A pesar de haber tenido toda la documentación en regla, haber llegado dentro de los términos legales y administrativos fue deportado nuevamente a España el día 18 del mismo mes y año, luego de dos días de haberlo tenido retenido en las instalaciones de la accionada, en condiciones inhumanas, sin tener consideración de los delicados problemas de salud que presentaba, todo dentro de las instalaciones de la Unidad Administrativa Especial Migratoria.

- La demandada, en consecuencia, y mediante vías de hecho, no solo puso en riesgo la salud y la vida del señor Roberto Suárez Quevedo,

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

sino que lo regresó a Madrid- España y no a su lugar de origen - Islas Canarias, sin una explicación o justificación válida, pese a que tenía en regla toda su documentación y había ingresado dentro de los términos legales.

- Tanto la inadmisión, como la deportación de una persona, ante la irracionalidad de la decisión administrativa de migración, derivan en una falla presunta en la prestación del servicio público del manejo migratorio, porque tal decisión constituyó una vía de hecho, negligente, imprudente e irresponsable por los funcionarios competentes de aquella época.

- La única explicación que recibió de las autoridades migratorias para el momento de su ingreso a Colombia, el día 17 de agosto de 2014, fue que tenía permanencia irregular en Colombia desde junio del 2014, pero contrariando esa posición errada, estaba el hecho de que había salido en julio de 2014 para España, y el sistema no lo rechazó, ni le hicieron ninguna anotación ni observación al respecto.

- Durante el tiempo que duró retenido el señor Roberto Suárez Quevedo jamás fue judicializado, ni se le notificó requerimiento alguno por ninguna autoridad judicial.

- Los asuntos migratorios deben ser atendidos por un funcionario de alto rango, el cual estuvo ausente, con la única explicación que el día lunes era festivo, situación que no exonera al funcionario de alto rango competente que no atendió personalmente la situación, para remediarla o al menos aclararla satisfactoriamente.

- Tampoco se dio un salvoconducto temporal al ciudadano español, para que ingresara a Colombia, temporalmente, mientras se aclaraba o resolvía la situación, como se acostumbra en esos casos.

- En cuanto a situaciones de atención médica para inmigrantes, es obligación protocolaria que esta se debe brindar inmediatamente o durante las dos horas siguientes de ocurrida la situación. Dicha atención en salud no se presentó sino casi diez horas después, luego de la notoriedad del estado de salud del señor Suárez Quevedo, que amenazaba con agravarse, pues la ausencia del medicamento setralina generó un inusitado aumento de la presión sanguínea y desestabilizó el estado de salud del demandante, finalmente la atención fue dada por las autoridades de migración.

- La falla del servicio presunta le ha producido unos graves daños

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

como afectado directo al señor Roberto Suárez Quevedo, y, consecuentemente, a su esposa Claudia Marcela Quintero, si se tiene en cuenta que ambos son personas ampliamente conocidas en la ciudad de Manizales, honorables y sin antecedentes policivos ni judiciales, comerciantes de renombre a través del restaurante "MOJITO PICON", y tanto su deportación, como el no ingreso a Colombia a atender su negocio, como sus responsabilidades y compromisos, le han dejado grandes problemas sociales y familiares a los esposos Suárez Quintero, amen que todos los productos e insumos del restaurante que traían para Colombia fueron perdidos por su condición de perecederos.

- Es más, el trato indigno a que fue sometido el señor Suárez Quevedo a su ingreso a la nave de Avianca, cuando fue deportado, señalado como un criminal y retenidos sus documentos personales por las autoridades de migración, documentos que le fueron entregados al capitán de la aeronave, con la precisa instrucción de restituirlos al señor Suárez Quevedo solo al momento de su regreso a Madrid, generó un grave perjuicio moral y al honor que también constituye una obligación resarcitoria.

- Lo anterior constituye una evidente vía de hecho, generadora de daños y perjuicios materiales extra patrimoniales, que aún no se han resarcido, y obligan a una indemnización de perjuicios.

### 1.3.- Contestación de la demanda (fls. 146 a 156)

En el escrito de contestación, la entidad demandada propuso como excepciones la **genérica e inexistencia de responsabilidad**: ya que la demandada actuó cumpliendo las disposiciones del Decreto 834 de 2013, en donde se establecieron las causales de inadmisión de extranjeros.

Argumentó que, el ciudadano español Roberto Suárez Quevedo, arribó el 17 de agosto de 2014, procedente del territorio español y al realizar el respectivo control de migración, el Oficial que atendió el caso, se percató de que éste había excedido el término de permanencia en el territorio colombiano durante el mismo año calendario, tal como quedó evidenciado en el formato de decisión administrativa de inadmisión o rechazo nro. 9128, incumpliendo la normatividad migratoria que para la época de los hechos estaba establecida, lo que generó que se ordenara su retorno al país de embarque, España.

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

Indicó que para el 16 de julio de 2014, fecha en que el señor Roberto Suárez Quevedo salió del país, ya había superado los 180 días de permanencia en Colombia y, por lo tanto, al momento de ingresar nuevamente, el 17 de agosto de 2014, se dio cumplimiento a la normatividad descrita anteriormente, ya que era su deber ingresar con un visado debidamente expedido por el Consulado Colombiano, lo cual no aconteció y por eso se vio inmerso en una causal de inadmisión.

Agregó que una vez realizado el trámite administrativo de inadmisión y como consta en el libro de minuta de servicio del puesto de control del Aeropuerto el Dorado, el señor Suárez Quevedo fue dejado a disposición de la aerolínea para que realizara los trámites pertinentes para su inmediato retorno, pero no fue posible realizarlo porque éste se rehusó a abordar el vuelo que lo llevaría de regreso a territorio español, motivo por el cual el viaje se realizó el 18 de agosto de 2014.

Señaló que el artículo 4 de la Constitución Política establece que es deber de los nacionales y extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades; que el trámite de inadmisión o rechazo es una decisión administrativa de la autoridad migratoria colombiana contra la cual no procede recurso alguno, en razón a que corresponde a una disposición basada en la soberanía y en la facultad discrecional del Estado; y, que era deber del señor Suárez como visitante de un país extranjero, enterarse de los requisitos que debía cumplir para su permanencia, ingreso y salida del país.

Mencionó que no es cierto que haya sido víctima de maltrato, se haya puesto en riesgo su vida o haya debido permanecer en condiciones inhumanas en el aeropuerto El Dorado, situación que puede ser corroborada a través de la revisión médica que se llevó a cabo por sanidad aeroportuaria, ya que, una vez se presentó la atención adecuada, el mismo señor Suárez Quevedo manifestó sentirse mejor y abordar de manera voluntaria el respectivo vuelo que lo llevaría de retorno a su país de origen, todo esto quedando registrado en el respectivo libro de minuta.

Expuso que, el proceso de inadmisión no correspondió a señalamiento sobre la comisión de un delito como lo cita en su escrito el apoderado de los demandantes, que, por el contrario, las empresas de transporte aéreo de pasajeros deben suplir los requerimientos y brindar las comodidades necesarias al viajero que fue inadmitido, mientras se embarca nuevamente en el vuelo que lo llevará de regreso al país de

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

procedencia, procedimiento que debe desarrollarse de forma rigurosa en cumplimiento a las directrices de la autoridad migratoria colombiana, con el fin de garantizar los Derechos Fundamentales de las personas.

De la misma forma, el artículo 28 del Decreto 834 de 2013, cita que en los casos en que la autoridad migratoria le niega el ingreso a un extranjero por cualquiera de las causales señaladas, su retorno se podrá realizar con destino al país de embarque o a un tercer país que lo admita, circunstancia sobre la cual Migración Colombia no tiene injerencia, ya que corresponde a la empresa de transporte aéreo en coordinación con el viajero.

Manifestó que mediante radicado nro. 20142202305941 de fecha 28 de agosto de 2014, dirigida a la señora Mónica Salazar Salazar, quien obraba como apodera del señor Roberto Suárez, se le dio a conocer los detalles del procedimiento llevado a cabo con el señor Suárez, así como las opciones que tenía para poder ingresar nuevamente a territorio colombiano, como lo era el de tramitar la respectiva visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o, en su caso particular, ante el consulado colombiano.

Resaltó que la visa es un documento que se encuentra establecido a nivel internacional en el ordenamiento jurídico interno de un gran número de países, siendo por demás un requisito cuyo trámite no significa discriminación. Se trata de una de las exigencias mínimas que deben ser cumplidos para la permanencia regular de las personas en un país extranjero.

Finalmente, indicó que de acuerdo con información suministrada por el Coordinador de extranjería de la Regional Andina, el señor Roberto Suárez Quevedo tramitó en España, visa temporal TP-10, número ZA095042, expedida el día 9 de octubre de 2014, con una vigencia hasta el día 8 de octubre de 2017, igualmente, registra a su nombre cédula de extranjería temporal No. 463358, vigente desde el 9 de octubre de 2014 hasta el 8 de octubre de 2017, cuyo documento fue tramitado en la ciudad de Manizales el día 20 de octubre de 2014.

Que, en cuanto a sus movimientos migratorios, el señor Suárez Quevedo, presenta como último movimiento salida del país el día 21 de marzo de 2016 por el Puesto de Control Migratorio Aeropuerto El Dorado, con destino a Madrid, lo que indica que acató la sugerencia de tramitar los documentos necesarios para ingresar a territorio colombiano.

#### 1.4.- Trámite procesal

La demanda fue presentada el 18 de agosto de 2016, inicialmente en la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos de Manizalez, correspondiendo por reparto al Juzgado 8 Administrativo de ese Circuito (fl. 1). A través de auto del 13 de enero de 2017, dicho Juzgado declaró a la falta de competencia por razón del territorio para conocer la demanda y se ordenó su envío a la Oficina Judicial de Bogotá D.C. para que fuera repartido ante los Jueces Administrativos de Bogotá D.C., Sección Tercera (fl. 132). Efectuado el reparto respectivo, la misma correspondió a este Despacho (fl. 135). Por medio de auto del 17 de julio de 2017 se avocó conocimiento, se admitió la demanda y se ordenó notificar a la Unidad Administrativa Especial Migratoria y al Ministerio Público (fl. 136).

En proveído del 1 de febrero de 2018, se fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 el día 11 de julio de 2018, haciendo las precisiones de rigor a las partes (fl. 168). A través de auto del 28 de junio de 2018, se reprogramó la audiencia para el 24 de julio de 2018 (fl. 171).

En la fecha y hora programada se celebró la audiencia inicial (fls. 174 a 178), en la cual se fijó el litigio en los siguientes términos:

*"Encuentra le Despacho que la fijación del litigio se centra en establecer si el Estado a través de la Unidad Administrativa Especial Migratoria es responsable administrativa y patrimonialmente de los perjuicios ocasionados a los demandantes por la retención y consecuente deportación del señor Suarez Quevedo".*

En audiencia de pruebas realizada el día 1 de agosto de 2019, se dio por precluida la etapa probatoria, disponiendo, en aplicación a lo previsto en el artículo 181 del CPACA, que las partes presentaran alegatos de conclusión por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la audiencia (fl. 190).

#### 1.5.- Alegatos de conclusión

**La parte demandante.** Dentro del término otorgado no presentó alegatos de conclusión.

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

### **La parte demandada (fls. 193 a 195 c. ppal).**

A través de escrito presentado dentro de la oportunidad legal, la entidad demandada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y señaló que el daño alegado no fue consecuencia directa del procedimiento efectuado por los funcionarios de Migración, Colombia, sino, por la falta de diligencia del señor Suárez Quevedo en el cumplimiento de las leyes internas.

Sustentó, de otra parte, que no se acreditó que los funcionarios que desarrollaron el control migratorio hubiesen omitido el cumplimiento de lo preceptuado en la ley y en los protocolos para el tratamiento de este tipo de casos, en el ejercicio de las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano. Así mismo, no obra prueba de los daños que pretender hacer valer los demandantes.

## **2.- CONSIDERACIONES**

### **2.1.- Competencia**

Este Despacho es competente para decidir la presente controversia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 155, numeral 6° y 156 numeral 6° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como se indicó en el auto admisorio de la demanda.

### **2.2.- Planteamiento del caso**

La demandante aduce que la entidad demandada debe responder administrativamente por los perjuicios derivados de la inadmisión al país del ciudadano Roberto Suárez Quevedo, pese a que tenía su documentación en regla, el día 17 de agosto de 2014.

Por su parte, la demandada, precisó que la entidad no debe responder por los perjuicios ya que la inadmisión del ciudadano y retorno a su país, obedeció a que para cuando éste ingresó al país, ya había sobrepasado el tiempo de permeancia en el país que legalmente tenía permitido y que lo único que hizo la entidad fue dar cumplimiento a la norma migratoria.

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

### 2.3.- Del problema jurídico

Se concreta en dilucidar si en el caso concreto la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, debe responder administrativamente por los perjuicios que reclama la parte actora derivados de la deportación del ciudadano español Roberto Suárez Quevedo ocurrida el 17 de agosto de 2014.

Para resolver el problema jurídico se partirá de los siguientes:

### 2.4.- Hechos probados

De la prueba documental se encuentran acreditados los siguientes hechos:

a) **La inadmisión al Estado Colombiano que sufrió Roberto Suárez Quevedo el 17 de agosto de 2014, quien era procedente del país español.** Como prueba de este hecho están los siguientes documentos:

- A través de formato de decisión Administrativa de Inadmisión o Rechazo nro. 9128, se inadmitió el ciudadano extranjero Roberto Suárez Quevedo de nacionalidad española y pasaporte AD313762, por la causal 17 del artículo 29 del Decreto 834 de 2013, que establece:

*"17. Que haya excedido el tiempo de permanencia de ciento ochenta (180) días continuos o discontinuos en un mismo año calendario y desee ingresar dentro del mismo año calendario".*

Dentro de la decisión se consignó:

*"Hechos: Al realizar el proceso migratorio (inmigración) el funcionario, quien recepciona al extranjero se percata que el extranjero a (sic) excedido la permanencia de 180 días continuos o discontinuos en el país, razón por la cual motiva esta inadmisión.*

### DECISIÓN

**Artículo Primero:** INADMITIR el ciudadano extranjero ROBERTO SUAREZ QUEVEDO, de Nacionalidad Español identificado con pasaporte No. AD313762, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**Artículo Segundo:** la inadmisión se debe cumplir el día 17 de agosto de 2014 a las 21:35 horas, en el vuelo No. AV010 de la Aerolínea Avianca, con destino a MADRID – ESPAÑA".

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

Dentro del formato de inadmisión se cuenta con constancia de buen trato suscrita por Roberto Suárez Quevedo (fl. 157).

- Obra, igualmente, minuta de servicio de la coordinación de Puesto de Control Migratorio, aeropuerto El Dorado en la cual se registró el procedimiento llevado a cabo con el señor Roberto Suárez Quevedo, así:

17/ago/1 Extranjero A las 14:35 se realizó inadmisión del  
 1 17:25 inadmitido ciudadano extranjero Roberto Suárez Quevedo, identificado con pasaporte AD313762, nacionalidad española, Resolución inadmisión 9128, numeral 17, excedió el tiempo de permanencia de 180 días en un mismo año. Llegó procedente de España Vuelo Avianca 010, queda bajo custodia y cuidado de viaje.

18-08-14 Nota A esta hora aproximadamente se recibe  
 09:50 llamado del coordinador del aeropuerto preguntando por la situación de un ciudadano español de nombre Roberto Suárez Quevedo, quien había sido inadmitido el día de ayer y que embarcaría a las 22:00 horas Aerolínea Avianca, el señor manifiesta estar mal de salud, seguidamente nos comunicamos con sanidad aeroportuaria para que le realizaran un chequeo médico a lo que fue llevado el señor Roberto Suárez a dependencias de Sanidad donde un médico lo valoró y lo estabilizaron entregándolo nuevamente a la autoridad migratoria. El ciudadano manifiesta estar mejor y que desea abordar su vuelo ya. Que como se le explicó esta dentro de una de las causales de inadmisión del artículo 29 del Decreto 834, de igual forma se realiza acompañamiento para que tome su vuelo de retorno a su país de origen, de lo anterior de conocimiento del jefe de turno. (fl. 155).

b) **Roberto Suárez Quevedo, posterior a los hechos mencionados, tramitó una visa con la cual ha ingresado y salido del país.** En sustento de este hecho se tiene:

- Lo informado por el coordinador del Grupo de Extranjería Regional Andina del Centro Facilitador de Servicios

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

Migratorios de Bogotá, sobre que el ciudadano Español Roberto Suárez Quevedo identificado con pasaporte AD313762, registra visa temporal TP-10, ZA095042, expedida en España el día 9 de octubre de 2014 con vigencia hasta el 8 de octubre de 2014, igualmente se registra como último movimiento migratorio salida el 21 de marzo de 2016 (fl. 160). Así mismo, la parte actora aportó el itinerario de vuelo del señor Roberto Suárez Quevedo en el que se detalla el itinerario desde Gran Canaria España el 11 de octubre de 2014, a las 18:00, a Madrid a las 21:45; el 12 de octubre de 2014, a las 9:25 de Madrid a Bogotá; y de Bogotá a Manizales el 12 de octubre de 2014 despegando a las 16:11 y aterrizando a las 17:16 (fl. 95).

## 2.5.- El régimen de responsabilidad

El Despacho recuerda 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>1</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".*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, exp. 21515, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en la sentencia de 23 de agosto de 2012, exp. 23219, C.P. Hernán Andrade Rincón.

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

De conformidad con lo expuesto, no todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas deben resolverse de la misma forma, pues, el juez puede – *en cada caso concreto*- considerar válidamente que existen razones tanto jurídicas como fácticas que justifican la aplicación de un título o una motivación diferente.

En ese orden, el Despacho resalta que la falla del servicio ha sido el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a cargo del Estado, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.

En ese orden de ideas, al Estado le resulta exigible la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; Por tal razón, si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; pero, si el daño ocurre, a pesar de su diligencia, en principio, no podrá quedar comprometida su responsabilidad<sup>2</sup>.

Así, las obligaciones que están a cargo del Estado *-y por tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-*, deben analizarse en concreto, frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.

Teniendo en cuenta que en el presente caso se alega la existencia de una falla en el servicio, ya que, en términos de la parte actora, la inadmisión en territorio colombiano del ciudadano Roberto Suárez Quevedo produjo unos graves daños como afectado directo y a su esposa Claudia Marcela Quintero, se procederá a la verificación de los elementos que la estructuran como presupuesto de la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada.

---

<sup>2</sup> Al respecto consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 8 de abril de 1998, exp. 11837 y del 18 de octubre del 2007, exp. 15.828.

## 2.6. Elementos de la responsabilidad en el caso concreto

### 2.6.1-. El daño antijurídico

Jurisprudencialmente, se ha entendido el **daño antijurídico** como "la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho"; o también se ha entendido como el daño que se produce a una persona a pesar de que "el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de "causales de justificación"".<sup>3</sup>

En este orden de ideas, se tiene que el daño como elemento de la responsabilidad extracontractual del Estado, debe "estar cabalmente estructurado, **razón por la cual se torna imprescindible acreditar que satisface los siguientes requisitos:** i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo, ii) debe lesionar un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y iii) debe ser cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura. (...) como quiera que la antijuridicidad del daño es el primer elemento de la responsabilidad, una vez verificada su existencia se debe determinar si es imputable o no a la entidad demandada; por tanto, le corresponde al juez constatar el daño como entidad, como violación a un interés legítimo, valorar si es o no antijurídico y, una vez estructurado como tal, analizar la posibilidad de imputación o no a la entidad demandada. **Si el daño no está acreditado, se torna inoficioso el estudio de la responsabilidad, por más que se encuentre acreditada alguna falla o falta en la prestación del servicio por parte de la Administración**"<sup>4</sup>

Bajo esta óptica, vale resaltar que el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo en un reciente pronunciamiento se refirió a los elementos estructurales del daño, indicando en esta oportunidad que<sup>5</sup>:

*"(...) los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana*

<sup>3</sup> Sentencia del 2 de marzo de 2000, expediente 11945.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015) Radicación número: 76001-23-31-000- 2008-00974-01(38522) Actor: OMAR DE JESÚS CORTÉS SUÁREZ Y OTRA Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-02096-01(41359).

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del eventual<sup>6</sup>. En efecto, el Consejo de Estado, ha manifestado que para que el daño pueda ser reparado debe ser cierto<sup>7-8</sup>, esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, **cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio:**

**"[...] tanto doctrinal como hipotéticamente ha sido suficientemente precisado que dentro de los requisitos necesarios para que proceda la reparación económica de los perjuicios materiales, es indispensable que el daño sea cierto: es decir, que no puede ser eventual, hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas; aunque no se opone a dicha certeza la circunstancia de que el daño sea futuro. Lo que se exige es que no exista duda alguna sobre su ocurrencia"**.

La existencia es entonces la característica que distingue al daño cierto, pero, si la existencia del daño es la singularidad de su certeza no se debe sin embargo confundir las diferencias entre la existencia del perjuicio y la determinación en su indemnización<sup>10</sup>. De igual forma, para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo: probar la certeza del perjuicio, bien sea demostrando que efectivamente se produjo, bien sea probando que, el perjuicio aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual<sup>11</sup>.

La existencia es entonces la característica que distingue al daño cierto, pero, si la existencia del daño es la singularidad de su certeza no se debe sin embargo confundir las diferencias entre la existencia del perjuicio y la determinación en su indemnización<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> CHAPUS. "Responsabilité Publique et responsabilité privée"., ob., cit., p.507.

<sup>7</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 1994, expediente 8998.

<sup>8</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de octubre de 1990, expediente 4333.

<sup>9</sup> Salvamento de voto del Consejero de Estado Joaquín Barreto al fallo del 27 de marzo de 1990 de la Plenaria del Consejo de Estado, expediente S-021.

<sup>10</sup> CHAPUS. "Responsabilité Publique et responsabilité privée"., ob., cit., p.403. En el mismo sentido el profesor CHAPUS ha manifestado "lo que el juez no puede hacer, en ausencia de la determinación del perjuicio, es otorgar una indemnización que repare, y ello por la fuerza misma de las cosas, porque la realidad y dimensión del perjuicio son la medida de la indemnización. Pero bien puede reconocer que la responsabilidad se compromete cuando la existencia del perjuicio se establece, sin importar las dudas que se tengan acerca de su extensión exacta".

<sup>11</sup> HENAO, Juan Carlos, El Daño- Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.131

<sup>12</sup> CHAPUS. "Responsabilité Publique et responsabilité privée"., ob., cit., p.403. En el mismo sentido el profesor CHAPUS ha manifestado "lo que el juez no puede hacer, en

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

*De igual forma, para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo: **probar la certeza del perjuicio, bien sea demostrando que efectivamente se produjo, bien sea probando que, el perjuicio aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual**<sup>13</sup>." (Resalta el juzgado)*

Vistas así las cosas, se reitera la vital importancia del presupuesto daño, como primer requisito a evaluar dentro del juicio de responsabilidad civil extracontractual, dado que su ausencia haría inane el estudio de los demás elementos; así entonces en cuanto a los requisitos para acreditar este, resulta indispensable hacer referencia a la necesidad de su antijuridicidad en tanto quien lo alega no tenga el deber jurídico de soportarlo.

En este contexto vale enfatizar que el Consejo de Estado en la providencia antes transcrita, no sólo se refirió al daño propiamente dicho sino también al daño antijurídico, toda vez que sólo este último tiene la virtualidad de ser indemnizado, así las cosas, en dicha oportunidad sostuvo que:

*"... **daño antijurídico** es aquel que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo.*

*El daño antijurídico comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual<sup>14</sup> y del Estado, impone*

---

ausencia de la determinación del perjuicio, es otorgar una indemnización que repare, y ello por la fuerza misma de las cosas, porque la realidad y dimensión del perjuicio son la medida de la indemnización. Pero bien puede reconocer que la responsabilidad se compromete cuando la existencia del perjuicio se establece, sin importar las dudas que se tengan acerca de su extensión exacta".

<sup>13</sup> HENAO, Juan Carlos, El Daño- Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.131

<sup>14</sup> PANTALEON, Fernando. "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)", en Anuario de Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, No.4, 2000, p.185. "[...] el perjudicado a consecuencia del funcionamiento de un servicio público debe soportar el daño siempre que resulte (contrario a la letra o al espíritu de una norma legal o) simplemente irrazonable, conforme a la propia lógica de la responsabilidad patrimonial, que sea la Administración la que tenga que soportarlo". MARTIN REBOLLO, Luis. "La responsabilidad patrimonial de la administración pública en España: situación actual y nuevas perspectivas", en BADELL MADRID, Rafael (Coord). Congreso Internacional de Derecho Administrativo (En Homenaje al PROF. LUIS H. FARIAS MATA). Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2006, pp.278 y 279. Martín Rebollo se pregunta: "¿Cuándo un daño es antijurídico? Se suele responder a esta pregunta diciendo que se trata de un daño que el particular no está obligado a soportar por no existir causas legales de justificación en el productor del mismo, esto es, en las Administraciones Públicas, que impongan la obligación de tolerarlo. Si existe

considerar dos componentes: **a)** el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, "el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"<sup>15</sup>; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"<sup>16</sup>; y, **b)** aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea "irrazonable"<sup>17</sup>, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos<sup>18</sup>; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general<sup>19</sup>, o de la cooperación social<sup>20</sup>.

---

tal obligación el daño, aunque económicamente real, no podrá ser tachado de daño antijurídico. Esto es, no cabrá hablar, pues, de lesión".

<sup>15</sup> LARENZ. "Derecho de obligaciones", citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

<sup>16</sup> SCONAMIGLIO, R. "Novissimo digesto italiano", citado en DÍEZ PICAZO, Luis. Fundamentos de derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. T.V. 1ª ed. Navarra, Thomson-Civitas, 2011, p.329.

<sup>17</sup> PANTALEON, Fernando. "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)", ob., cit., p.186. "[...] que lo razonable, en buena lógica de responsabilidad extracontractual, para las Administraciones públicas nunca puede ser hacerlas más responsables de lo que sea razonable para los entes jurídico-privados que desarrollan en su propio interés actividades análogas".

<sup>18</sup> MILL, John Stuart, Sobre la libertad, 1ª reimp, Alianza, Madrid, 2001, pp.152 y 153. "Cuál es entonces el justo límite de la soberanía del individuo sobre sí mismo? ¿Dónde empieza la soberanía de la sociedad? ¿Qué tanto de la vida humana debe asignarse a la individualidad y qué tanto a la sociedad? [...] el hecho de vivir en sociedad hace indispensable que cada uno se obligue a observar una cierta línea de conducta para con los demás. Esta conducta consiste, primero, en no perjudicar los intereses de otro; o más bien ciertos intereses, los cuales, por expresa declaración legal o por tácito entendimiento, deben ser considerados como derechos; y, segundo, en tomar cada uno su parte (fijada según un principio de equidad) en los trabajos y sacrificios necesarios para defender a la sociedad o sus miembros de todo daño o vejación".

<sup>19</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. La cláusula constitucional de la responsabilidad del Estado: estructura, régimen y principio de convencionalidad como pilares en su construcción, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.

<sup>20</sup> RAWLS, John, Liberalismo político, 1ª ed, 1ª reimp, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1996, p.279. Este presupuesto puede orientar en lo que puede consistir una carga no soportable, siguiendo a Rawls: "la noción de cooperación social no significa simplemente la de una actividad social coordinada, organizada eficientemente y guiada por las reglas reconocidas públicamente para lograr determinado fin general. La cooperación social es siempre para beneficio mutuo, y esto implica que consta de dos elementos: el primero es una noción compartida de los términos justos de la cooperación que se puede esperar razonablemente que acepte cada participante, siempre y cuando todos y cada uno también acepte esos términos. Los términos justos de la cooperación articulan la idea de reciprocidad y mutualidad; todos los que cooperan deben salir beneficiados y compartir las

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional señala que la "antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima"<sup>21</sup>. (...)

**Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable<sup>22</sup>, anormal<sup>23</sup> y que se trate de una situación jurídicamente protegida<sup>24</sup>.**"  
 (resalta la Sala).

Se infiere de la cita jurisprudencial en comentario que la existencia del daño antijurídico estará sujeta a la acreditación del deterioro que sufra una persona en sus bienes jurídicos y/o patrimoniales, como consecuencia de una acción u omisión de un agente estatal, siempre y cuando no este llamado a soportarlo; de ahí entonces que se resalte que de llegarse a establecer que es una carga que debe soportar el administrado no podrá señalarse ilicitud alguna al respecto y en consecuencia no será objeto de reparación.

---

cargas comunes, de la manera como se juzga según un punto de comparación apropiado [...] El otro elemento corresponde a "lo racional": se refiere a la ventaja racional que obtendrá cada individuo; lo que, como individuos, los participantes intentan proponer. Mientras que la noción de los términos justos de la cooperación es algo que comparten todos, las concepciones de los participantes de su propia ventaja racional difieren en general. La unidad de la cooperación social se fundamenta en personas que aceptan su noción de términos justos. Ahora bien, la noción apropiada de los términos justos de la cooperación depende de la índole de la actividad cooperativa misma: de su contexto social de trasfondo, de los objetivos y aspiraciones de los participantes, de cómo se consideran a sí mismos y unos respecto de los demás como personas".

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: "El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación". Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002. PANTALEÓN, Fernando. "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)", ob., cit., p.168. Debe advertirse que revisada la doctrina de la responsabilidad civil extracontractual puede encontrarse posturas según las cuales "debe rechazarse que el supuesto de hecho de las normas sobre responsabilidad civil extracontractual requiera un elemento de antijuridicidad (sic)".

<sup>22</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

<sup>23</sup> Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166. "por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio".

<sup>24</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

En este entendido las características de antijurídico del daño se ahondarán, de manera conjunta a los elementos para la existencia del daño propiamente dicho, como lo son la certeza y determinación, los cuales conforme avanza este análisis se coligen como imprescindibles para que exista el máximo presupuesto de la responsabilidad.

Consonante con lo expuesto, el Consejo de Estado concretó el tema de la evaluación del daño indemnizable así<sup>25</sup>:

*"... Entonces, la Sala recuerda que para que un daño sea antijurídico y, por ende, indemnizable, es indispensable verificar ex ante la configuración de los elementos que lo estructuran, es decir, que sea cierto<sup>26</sup>, real<sup>27</sup>, determinado o determinable<sup>28</sup> y protegido jurídicamente<sup>29</sup>. En síntesis, estos elementos parten de la premisa según la cual, la antijuridicidad del daño no se concreta solo con la verificación de la lesión de un derecho o de un interés legítimo, sino con los efectos derivados de la lesión que inciden en el ámbito patrimonial o extrapatrimonial, los cuales son injustamente padecidos por la víctima<sup>30</sup>. (...)" Resalta el Despacho.*

Al descender al análisis del caso concreto, para efectos de establecer la configuración del primer elemento de la responsabilidad, encuentra el Despacho que en el presente caso existió un daño cierto para la parte actora, según lo reconoce la misma demandada, constituido por el hecho de que el demandante Roberto Suárez Quevedo fue inadmitido a territorio colombiano el 17 de agosto de 2014,

<sup>25</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., **treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017)** Radicación número: 20001-23-31-000-2009-00037-01(41900) Actor: FILOMENA NORIEGA RIAÑO Y OTROS

Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 10 de abril de 2010, exp. 18878, reiterada en sentencia del 1 de febrero de 2012, exp. 20505, C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2001, exp. 12555, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 2010, exp. 18425, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia del 19 de mayo de 2005, exp. 2001-01541 AG, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de junio 2005, exp. 1999-02382 AG, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2014, exp. 31190, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

materializándose este acto a través de decisión administrativa de inadmisión o rechazo nro. 9128 por parte de migración Colombia (fl. 157), que le generó, en principio, como una de las consecuencias el tener que devolverse al país del cual procedía, es decir, España.

Dentro las razones por las cuales esto ocurrió, en la decisión administrativa nro. 9128 se consignó que el ciudadano extranjero había excedido la permanencia de 180 días continuos o discontinuos en el país, causal de inadmisión consagrada en el artículo 29 del Decreto 834 de 2013, "*Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia*", vigente para la época de los hechos, la cual regula la materia de la siguiente manera:

**"Artículo 29. Causales de inadmisión o rechazo.** *Las causales de inadmisión o rechazo serán las siguientes:*

(...)

17. *Que haya excedido el tiempo de permanencia de ciento ochenta (180) días continuos o discontinuos en un mismo año calendario y desee ingresar nuevamente dentro del mismo año calendario."*

Ahora bien, sobre la permanencia de extranjeros en territorio colombiano, la citada norma establece lo siguiente:

**"Artículo 23. Del tiempo de permanencia.** *La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en cumplimiento de sus funciones, llevará el registro en número de días de permanencia de cada extranjero titular de permisos PIP y PTP que ingrese al país con el fin de que no se puedan exceder ciento ochenta (180) días calendario continuos o discontinuos dentro del mismo año calendario."*

Dentro de los argumentos planteados en el libelo para reprochar el actuar de la demandada, se consignó que, si era cierto que el demandante tenía permanencia irregular el país, por qué razón para la fecha en que salió hacia España en julio de 2014, el sistema no lo rechazó y no le hicieron ninguna anotación, y por qué en su pasaporte de permanencia en Colombia se establecía una fecha de validez hasta el 22 de agosto de 2014.

Si bien es cierto, revisada la copia del pasaporte No. AD 313762 del ciudadano Roberto Suárez Quevedo aportada con la demanda (fl. 51) se aprecia un sello de prórroga hasta el "22 agosto 14", para efectos de establecer si el demandante para cuando regresa al país- 17 de agosto de 2017- se encontraba dentro de una situación protegida por la norma migratoria, resulta necesario verificar esta fecha con las demás impuestas en dicho pasaporte.

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

Para mayor entendimiento de la prueba referida, se anexa a la decisión, así:



En primer lugar, se aprecia que el ciudadano ingresó al país el 27 de agosto de 2013<sup>31</sup>, en el sello de ingreso que se aprecia la anotación "90 PIP5". Es decir, un Permiso de Ingreso y Permanencia, por la causal 5. La norma a la que ha hecho mención el Despacho, lo define así:

**"Artículo 21. Permiso de Ingreso y Permanencia.** Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 132 de 2014. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) en los siguientes casos:

(...)

**PIP-5.** Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional para actividades de descanso o esparcimiento en calidad de turista. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario."

<sup>31</sup> sello parte superior izquierda, página 10 del pasaporte.

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

Verificado el calendario correspondiente al año 2013, se tiene que los 90 días calendario, contados a partir del 28 de agosto de 2013, se vencían el 25 de noviembre de 2013.

Según el siguiente sello<sup>32</sup> al extranjero Roberto Suárez Quevedo se le otorgó una prórroga de permanencia mediante PTP – cinco-, válida hasta el 23 de febrero de 2014, fecha en la que cumplían los 90 días que establece la norma para el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), el cual está regulado de la siguiente forma:

**"Artículo 22. Permiso Temporal de Permanencia.** La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en los siguientes casos:

(...)

**PTP-5.** Al extranjero que se le haya otorgado PIP-5 y desee permanecer en el territorio nacional por un periodo adicional al autorizado en el PIP. En el presente caso el permiso se otorgará por noventa (90) días calendario y deberá tramitarse antes del vencimiento del PIP otorgado".

A continuación, se aprecia un sello de emigración del 23 de febrero de 2014<sup>33</sup>; una entrada a Rumichaca de la misma fecha<sup>34</sup> y una salida de Rumichaca de la misma fecha<sup>35</sup>.

Luego de su ingreso y salida de Rumichaca se registra un ingreso a Colombia el mismo 23 de febrero de 2014 en donde se consigna la anotación "P: P5/ 90 días" los cuales vencían el 24 de mayo de 2014<sup>36</sup>.

Finalmente, obra sello con fecha del 21 de mayo de 2014, de prórroga de permanencia mediante "PTP-5" señalándose como válido hasta el "22 de agosto 14"<sup>37</sup>.

Recuerda el Despacho que el artículo 23 del Decreto 834 de 2013, establece que un permiso no puede "exceder ciento ochenta (180) días calendario continuos o discontinuos dentro del mismo año calendario.", por lo que, en el año 2014, para cuando el extranjero salió a Rumichaca, ya llevaba 54 días calendario en Colombia, es

<sup>32</sup> sello de la parte inferior izquierda página 10 del pasaporte.

<sup>33</sup> sello de la parte inferior derecha página 10 del pasaporte.

<sup>34</sup> primer sello de la página 11 parte superior izquierda.

<sup>35</sup> página 11 parte inferior derecha del pasaporte.

<sup>36</sup> sello de la parte inferior izquierda página 11 del pasaporte.

<sup>37</sup> sello de la parte superior derecha página 11 del pasaporte.

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

decir, le faltan 126 días para cumplir el máximo de 180 días que podía estar en Colombia, los cuales fenecieron el 29 de junio de 2014.

Entonces, según lo expuesto, resulta acertado afirmar que para cuando salió del país el demandante –julio de 2014-, éste se encontraba en una permanencia irregular en los términos de la norma migratoria:

*“Artículo 27. Permanencia irregular. Considerase irregular la permanencia de un extranjero en territorio nacional en los siguientes casos:*

*1. Cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 19 del presente decreto.*

***2. Cuando el extranjero habiendo ingresado legalmente permanece en el país una vez vencido el término concedido en la visa o permiso respectivo.***

*3. Cuando permanece en el territorio nacional con documentación falsa.*

*4. Cuando el permiso otorgado al extranjero ha sido cancelado de conformidad con lo indicado en el artículo 26 del presente decreto.” (se resalta).*

En ese orden, que en el último sello se hubiese consignado como fecha de validez el 22 de agosto de 2014, obedece a que el demandante Roberto Suárez Quevedo salió a Rumichaca e ingresó nuevamente al país el 23 de febrero de 2014, por lo que los cálculos de 180 días a partir de esa fecha concuerdan con la fecha del sello, sin embargo, tal situación no puede entenderse regulatoria de su situación contrariando la ley, ya que además la norma establece:

***“Artículo 24. Del número de permisos. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia podrá otorgar los permisos de que tratan los artículos 21 y 22 del presente decreto de la siguiente forma:***

***\*Varios permisos PIP y PTP a un mismo extranjero siempre y cuando no exceda el término de ciento ochenta (180) días calendario dentro del mismo año calendario.” (se destaca).***

De conformidad con lo expuesto, si bien es cierto Roberto Suárez Quevedo sufrió un daño, encuentra el Despacho que este no reviste el carácter de antijurídico, en tanto, era su deber: (i) conocer la normatividad que como extranjero regulaba su permanencia en el país anfitrión y (ii) regular su situación de manera previa para poder ingresar al país en regla, con las posibilidades que establece la ley

Expediente No: 11001334306420170003400  
 Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
 Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

como lo es la solicitud de una visa, pues si era cónyuge de la señora Claudia Marcela Quintero debió tramitar desde el inicio la visa TP 10, que es "P-10. Al extranjero que desee ingresar al territorio nacional como cónyuge o compañero(a) permanente de nacional colombiano. En el presente caso la vigencia de la visa será de tres (3) años."

En ese orden, al no encontrarse acreditado el carácter antijurídico del daño, no es posible tener por acreditado el primer elemento que el análisis de responsabilidad exige y, en consecuencia, resulta inocuo continuar con el análisis de los demás elementos que estructuran la falla en el servicio.

Vale la pena recordar que le corresponde a la parte actora demostrar la existencia de los presupuestos de la responsabilidad civil extracontractual que demanda, y es que conforme lo establecido en el artículo 167 de nuestro Estatuto Procesal "incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran un efecto jurídico que ellas persiguen", luego es precisamente a la parte accionante, en el caso que nos ocupa, a quien le correspondía demostrar la antijuricidad del daño causado con las conductas atribuidas a la demandada.

Sobre la carga de la prueba, ha dicho el Consejo de Estado:

*"La carga de la prueba, por regla general, se encuentra radicada en cabeza de la persona que pretende acreditar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (art. 177 C.P.C.) (...) Esta carga procesal parte de una lógica común, y es aquella según la cual si la prueba documental se encuentra en poder de las partes, lo práctico y eficaz – en términos de economía procesal – es que los sujetos procesales alleguen junto con sus respectivos escritos de demanda y contestación, respectivamente, todos los documentos – que se encuentren en su poder - y respecto de los cuales se pretenda un reconocimiento probatorio al interior de la litis (...)"<sup>38</sup>*

Así no basta con alegar el derecho, debe demostrarse el mismo a través de los distintos medios probatorios existentes y reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, razón por la cual según las imputaciones realizadas por la demandante al no encontrarse establecido la ocurrencia del daño antijurídico imputable a la administración se denegarán las súplicas de la demanda.

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Sentencia del siete (7) de febrero de dos mil siete (2007). M.P. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Exp. No. 17001-23-31-000-2005-00951-01(32805).

Expediente No: 11001334306420170003400  
Reparación Directa, Sentencia Primera Instancia  
Actor: Claudia Marcela Quintero y otro.

En consecuencia, el Despacho negará las pretensiones de la demanda.

## 2.7 Costas y agencias en derecho

Según lo consagrado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 366 de C.G.P en su numeral segundo y las directrices del Consejo Superior de la Judicatura, se condenará a la parte demandante a pagar a la Unidad Administrativa Especial Migratoria, las costas que se fijan en el cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** las súplicas de la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la demandante, y fijar como AGENCIAS EN DERECHO a favor de la parte demandada, el **cuatro por ciento (4%)** de las pretensiones de la demanda negadas en la sentencia.

**TERCERO:** La sentencia deberá notificarse en los términos 203 del CPACA.

**CUARTO** Contra la presente sentencia procede recurso de apelación, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

**QUINTO: ORDENAR** la devolución del saldo de los gastos a la parte actora, si los hubiere.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ÁLVARO CARREÑO VELANDIA**  
JUEZ