



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

Radicación número: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa
Asunto: Sentencia

Temas: *RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE COBRO COACTIVO– Fallida tradición de inmueble adjudicado en diligencia de remate– REPARACIÓN DIRECTA –Procedencia del medio de control, toda vez que los actos de adjudicación y aprobación del remate fueron dejados sin efecto – DAÑO ANTIJURÍDICO - La fallida tradición del inmueble conllevaba la devolución al demandante de lo que pagó por concepto del precio del remate – PERJUICIOS MORALES POR PÉRDIDA MATERIALES – No se probó la afectación alegada en la demanda - LUCRO CESANTE - El socio no puede reclamar para sí la reparación de los daños y/o perjuicios materiales sufridos por la persona jurídica de la que es accionista.*

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Se pretende la reparación del daño patrimonial causado por la fallida tradición de un inmueble al demandante, a quien se le adjudicó en una diligencia de remate que se celebró con ocasión de un procedimiento administrativo de cobro coactivo que el municipio de Dosquebradas adelantó por deudas fiscales en contra del anterior propietario del predio.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión proferida el 30 de noviembre de 2018¹, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada el 1º de junio de 2016² por el señor Carlos Julián Cano Salazar, en nombre propio,³ en contra del municipio de Dosquebradas. La síntesis de las pretensiones, fundamentos de hecho y de derecho que definió el Tribunal, fueron los siguientes:

Pretensiones

¹ Folios 260 a 283 del cuaderno del Consejo de Estado.

² Folio 19 del cuaderno 1.

³ Mediante apoderado judicial (folios 1 y 2 del cuaderno 1).



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

2. Reclamó el demandante la declaración de responsabilidad a causa de la adquisición fallida de un inmueble en una venta forzada⁴ con la indemnización de daños y perjuicios que hizo consistir en el pago de perjuicios morales, daño emergente y lucro cesante⁵.

Hechos

3. El señor Carlos Julián Cano Salazar adquirió en diligencia de remate el Lote 2 ubicado en la zona industrial “La Macarena”, área urbana del municipio de Dosquebradas, identificado con la ficha catastral 07-07-0296-0010-000 y la matrícula inmobiliaria 294-43471 de la Oficina de Instrumentos Públicos de ese municipio, con ocasión de un procedimiento administrativo de cobro coactivo que el municipio de Dosquebradas adelantó en contra del señor José Carlos Santacoloma Villegas.

4. Para lo anterior, el señor Cano Salazar pagó *i)* “369’000.000 por concepto del precio del inmueble, *ii)* \$11’070.000 por “DTN” impuesto de remate; *ii)* \$5’533.000 por impuesto de registro y estampilla “Prodesarrollo”; *iii)* \$1’845.000 por derechos de registro y *iv)* \$1’355.465 por gastos notariales.

5. El acta de remate y el acto administrativo que lo aprobó se inscribieron el 8 de abril de 2014 en el folio de matrícula inmobiliaria del predio y se protocolizaron en la escritura pública 1.112 del 22 de abril de 2014 de la Notaría Única del Círculo de Dosquebradas.

6. Indicó que en varias oportunidades solicitó al municipio de Dosquebradas la entrega material del predio; sin embargo, no fue posible por la oposición del anterior propietario del inmueble y la negativa del ente territorial, en cuanto señaló que al adjudicatario le correspondía adelantar las acciones judiciales necesarias en contra del poseedor.

7. Señaló que al municipio de Dosquebradas, en calidad de tradente le asistía la obligación de entregar materialmente el predio en virtud de lo señalado en los artículos 740 y 741 del Código Civil; sin embargo, el demandado no obró de conformidad, lo que implicó que no lo pudiera destinar para el fin para el que lo adquirió y que no pudiera disponer de los recursos que utilizó para pagar el precio del remate, lo cual daba cuenta de la materialización de un daño antijurídico que no se encuentra en el deber jurídico de soportar.

⁴ El respecto se indicó “(...) demanda como medio de control de reparación directa (...) con ocasión a la adquisición fallida (indebida tradición de compraventa o venta forzada en pública subasta), de un inmueble ubicado en la jurisdicción municipal de Dosquebradas (...) “Capítulo II. Lo que se pretende: “Primero: Que se declare administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Dosquebradas, por los perjuicios y daños ocasionados por la fallida tradición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria # 294-43471 y ficha catastral # 01-07-0296-0010-000 adquirido al Municipio de Dosquebradas por el señor Carlos Julián Cano Salazar en pública subasta (venta forzada), el pasado 8 de abril de 2014. (...)”. (Folio 1 del cuaderno 1).

⁵ Como pretensiones indemnizatorias, *i)* por concepto de perjuicios morales el demandante pidió 100 smmlv, *ii)* por “lucro cesante” solicitó \$388’805.465, correspondientes al valor que pagó en el remate por el inmueble, *iii)* por “daño emergente” pidió \$486’899.180, por la imposibilidad de utilizar el predio para el fin que lo había adquirido y *iv)* la indemnización de los perjuicios que se continuara causando y que se probaran en el proceso.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

8. Agregó que adquirió el inmueble con la finalidad de trasladar a ese terreno las operaciones de dos empresas familiares, lo cual no pudo cumplir e implicó que debiera incurrir en gastos relacionados con el arrendamiento de otros inmuebles.

9. Indicó que el anterior propietario del inmueble promovió varias acciones judiciales en contra del municipio de Dosquebradas con ocasión del trámite procedimiento administrativo de cobro coactivo, lo que dio lugar a que en un proceso penal se impusiera medida cautelar de suspensión del poder dispositivo sobre el predio y a que se le citara a rendir entrevista, lo cual afectó su patrimonio y su reputación como comerciante.

10. Finalmente, señaló que si se estimaba que la fallida tradición del predio tuvo origen en un contrato de compraventa *-venta forzada y en pública subasta-* y se adecuara el medio de control invocado al de controversias contractuales, se tomara en consideración que se cumplían los requisitos de la acumulación de pretensiones⁶.

La defensa

11. El municipio de Dosquebradas señaló que cumplió con la obligación que le correspondía en relación con el remate del predio, en cuanto efectuó la tradición, tal como se podía verificar con el certificado de libertad y tradición que se allegó junto con la demanda y en el que figura como propietario del inmueble el señor Cano Salazar.

12. Agregó que el daño alegado no le resulta imputable, toda vez que fue causado por: (i) la actuación del anterior propietario del predio, quien se negó a realizar la entrega pacífica del inmueble, (ii) la inactividad del demandante en cuanto no promovió las acciones judiciales para recuperar la posesión material del predio y, finalmente, (iii) por una medida cautelar que suspendió el poder dispositivo sobre el predio y que fue impuesta por un juez penal.

13. Al lado de lo anterior, propuso las excepciones de *i)* pleito pendiente, en cuanto se encontraba en curso un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió el anterior propietario del predio en contra de los actos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo en el que se remató el inmueble, *ii)* falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida integración del contradictorio; *iii)* el hecho exclusivo y determinante de un tercero, *iv)* la culpa del demandante y *v)* el cobro de lo no debido⁷.

⁶ Folios 4 a 9 del cuaderno 1.

⁷ Folios 123 a 127 del cuaderno 1.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

14. El Tribunal de primera instancia declaró no probadas las excepciones de pleito pendiente e indebida integración del contradictorio⁸ y, concluida la fase probatoria⁹,

⁸ Folios 160 a 165 del cuaderno 1.

⁹ El *a quo*, en audiencia del 19 de octubre de 2017, decretó como prueba las copias de: **i)** Escritura Pública No. 1.112 de la Notaría Única de Dosquebradas del 22 de abril de 2014, mediante la cual se protocolizó diligencia de remate del inmueble con matrícula No. 294-43471 en cuantía de \$369.000.000 (folios 21 a 28 del cuaderno 1), **ii)** Certificado de tradición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 294-43471 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Dosquebradas, expedido el 24 de mayo de 2016 (folios 29 a 32 del cuaderno 1), **iii)** Comprobante único de consignación No. 124686159 realizada el 19 de marzo de 2014 por valor de \$11.070.000, a favor del DTN Impuesto de Remate Rama Judicial (folio 33 del cuaderno 1), **iv)** Recibo Oficial de pago electrónico del impuesto de registro y estampilla pro-desarrollo, realizado el 20 de marzo de 2014 por valor de \$5.535.000 en favor del Departamento de Risaralda (folio 34 del cuaderno 1), **v)** Recibo No. 72297982 del 21 de marzo de 2014 por valor de \$1.845.000 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Dosquebradas (folio 35 del cuaderno 1), **vi)** Factura de venta No. 019356 por valor de \$1.355.465 expedida por la Notaría Única de Dosquebradas el 22 de abril de 2014, correspondiente a pago de derechos notariales protocolización de remate (folio 36 del cuaderno 1), **vii)** petición de entrega del bien adquirido dirigida la Tesorera de la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas de Dosquebradas, radicada el 21 de abril de 2014 y suscrita por el señor Carlos Julián Cano Salazar (folio 37 del cuaderno 1), **viii)** Acta de entrega No. 021 suscrita por el señor Mauricio Enrique Castro Zuluaga como secuestre del inmueble el 22 de abril de 2014 (folios 38 a 40 del cuaderno 1), **ix)** Oficio No. EF-1530 58150 del 29 de abril de 2014, suscrito por la Tesorera municipal de Dosquebradas, en respuesta a petición de solicitud de entrega de bien rematado elevada por el señor Carlos Julián Cano Salazar, en el cual se hace referencia a que en la diligencia de entrega hubo oposición por parte del rematado, por lo que el secuestre dejó constancia que se debía continuar con la entrega real en las instancias civiles y que el peticionario debía ejercer dichas acciones (folio 41 del cuaderno 1), **x)** Oficio No. ISG 051-15 Cód. 2122 del 3 de febrero de 2015, mediante el cual la Inspectora Tercera de Policía de Dosquebradas informó al señor José Carlos Santacoloma Villegas sobre fecha y hora para entrega del inmueble y le solicitó hacer entrega voluntaria del mismo (folio 42 del cuaderno 1); **xi)** Certificado de existencia y representación legal de la sociedad Industrias Metálicas de Colombia INMECOL Ltda., expedido el 24 de mayo de 2016 (folios 44 a 48 del cuaderno 1), **xii)** Certificado de existencia y representación legal de la sociedad Comercializadora Fresmar S.A.S. (folios 49 a 55 del cuaderno 1), **xiii)** documento sin fecha de expedición, suscrito por Revisor Fiscal, en el que se indica composición accionaria de la Comercializadora Fresmar S.A.S. a 31 de diciembre de 2015, con un porcentaje de 33.34% a nombre del demandante, y copia de tarjeta profesional de quien suscribe (folios 56 y 57 del cuaderno 1), **xiv)** Certificación de composición accionaria de Industrias Metálicas de Colombia INMECOL Ltda., expedida el 24 de mayo de 2016, en la que consta que la participación accionaria del demandante en un 33%, copia de tarjeta profesional del revisor fiscal quien suscribe (folios 58 y 59 del cuaderno 1), **xv)** Certificado del 19 de mayo de 2016, expedido por Revisor Fiscal de Comercializadora Fresmar S.A.S., en el que se relacionan pagos de alquiler cuartos fríos, y copia tarjeta profesional de quien suscribe (folios 60 a 62 del cuaderno 1), **xvi)** copia auténtica de contratos de arrendamientos de comercio del 1° de enero de 2012, 1° de enero de 2015, arrendatario Comercializadora Fresmar S.A.S. (folios 63 a 91 del cuaderno i) y del 1 de enero de 2002, arrendatario Industrias Metálicas de Colombia INMECOL (folio 92 del cuaderno 1), **xvii)** Copia auténtica comprobantes de pago de cánones de arrendamiento de la sociedad IMECOL LTDA (folios 93 a 106 del cuaderno 1), **xviii)** recorte de prensa titulado "Denuncian supuesto 'cartel' del remate Dosquebradas" (folios 108 y 109 del cuaderno 1), **xix)** cuaderno Anexo 1: Contentivo de transacciones por cuenta/terceros, recibos, facturas, comprobantes de consignaciones y transacciones, relacionados con la Comercializador Fresmar S.A.S., por servicios de almacenamiento y servicio de frío cancelados a "Suministro de Frío S.A.S.", "Frigorífico de los Alpes" y "Ana Gilma Santos", entre abril de 2014 y abril de 2016, **xx)** cuaderno anexo 2: Contentivo de transacciones por cuenta/terceros, recibos, facturas, comprobantes de consignaciones y transacciones, relacionados con la Comercializador Fresmar S.A.S., por servicios de almacenamiento y servicio de frío Velo de frío cancelados a "Frigorífico El Páramo S.A.", entre abril de 2014 y abril de 2016, **xxi)** cuaderno anexo 3: Contentivo de transacciones por cuenta/terceros, recibos, facturas, comprobantes de consignaciones y transacciones, relacionados con la Comercializador Fresmar S.A.S., por servicios de almacenamiento y servicio de frío cancelados a "APC Frigoríficos S.A.S" y "Agropesquera Ind. Bahía Cupica Ltda." entre abril de 2014 y abril de 2016, **xxii)** cuaderno anexo 4: Contentivo de transacciones por cuenta/terceros, recibos, facturas, comprobantes de consignaciones y transacciones, relacionados con la Comercializador Fresmar S.A.S., por concepto de arrendamientos de locales y bodega acopio cancelados a "Oliva Londoño De Botero", "Amparo Botero Londoño" y "Carlos Alberto Botero López", entre abril de 2014 y abril de 2016, **xxiii)** cuaderno anexo 5: Contentivo de transacciones por cuenta/terceros, recibos, facturas, comprobantes de consignaciones y transacciones relacionadas con la Comercializador Fresmar S.A.S., por concepto de arrendamientos de locales y bodega acopio cancelados a "Eduardo de Jesús Arboleda Ángel", entre abril de 2014 y abril de 2016, **xxiv)** impresión de un correo electrónico por medio del cual el Secretario del Juzgado Segundo Penal Municipal de Dosquebradas adjuntó archivo de diligencias previas a audiencia de suspensión del poder dispositivo y su decisión, dentro del proceso con radicación 661706000066201401053, (folios 183 a 207 del cuaderno 1), **xxv)** cuaderno anexo No.6, correspondiente al proceso de nulidad restablecimiento del derecho con radicado No. 66001-23-33-000-2014-00524-00, demandante: José Carlos Santacoloma Villegas, demandado: Municipio de Dosquebradas, **xxvi)** cuaderno anexo No. 7, contentivo de la investigación penal radicada con el No. 661706000066201401053, adelantada por la Fiscalía General de la Nación por denuncia interpuesta por el señor José Carlos Santacoloma Villegas por el delito de prevaricato por acción contra funcionarios del municipio de Dosquebradas. Asimismo, obran: **xxvii)** testimonios rendidos por los señores Adiel Cano Salazar, Uriel



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

las partes insistieron en sus exculpaciones y acusaciones acompañadas de las precisiones probatorias que estimaron acreditadas¹⁰.

15. El Ministerio Público no intervino.

La decisión impugnada

16. El Tribunal Administrativo del Risaralda adecuó el medio de control de reparación directa al de controversias contractuales y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos (se transcribe literal):

“1. DECLÁRANSE NO PROBADAS las excepciones de hecho exclusivo determinante de un tercero, culpa del demandante y cobro de lo no debido propuestas por el Municipio de Dosquebradas, por las razones expresadas en la parte considerativa de esta sentencia.

2. DECLÁRASE el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Municipio de Dosquebradas, emanadas de la venta en pública subasta derivada del proceso administrativo de cobro coactivo en el cual fue adquirido en remate por el demandante el bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 294-43471 por la fallida tradición o falta de entrega real y material del mismo, conforme las circunstancias que se dejaron precisadas en la parte motiva de la presente providencia.

3. Como consecuencia de la anterior declaración, CONDÉNASE AL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, a pagar en favor del señor Carlos Julián Cano Salazar, o a quien sus derechos represente, la suma de cuatrocientos setenta y nueve millones trescientos noventa y cinco mil seiscientos noventa y tres pesos con cuarenta y siete centavos \$479.395.693,47, por concepto de indemnización por los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, cuyo pago releva a la entidad accionada de efectuar la entrega real y material del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 294-43471 al actor, por lo expuesto en esta sentencia.

4. NIÉGANSE LAS DEMÁS PRETENSIONES DE LA DEMANDA, por las razones anotadas en la parte motiva de este proveído.

5. Se condena en costas al Municipio de Dosquebradas por considerado en la parte motiva de este fallo. Liquidense por la Secretaría de esta Corporación.

6. El ente demandado dará cumplimiento al presente fallo, en los términos referidos en los artículos 187 y 192 del CPACA. Para lo anterior se enviará la copia respectiva de esta sentencia a la Procuraduría Regional, para los efectos del artículo 75 numeral 12 del Decreto 262 de 2000.

7. Por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídanse las copias que sean solicitadas por las partes, indicando cuál presta mérito ejecutivo.

8. Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.”

Rudas Carvajal, Ricardo Alberto Cano Salazar, Mauricio Enrique Castro Zuluaga y William Franco Castañeda, en audiencia de pruebas realizada el 19 de abril de 2018 (discos compactos obrante a folio 224 del cuaderno 2), **xxvii**) interrogatorio de parte absuelto por el demandante Carlos Julián Cano Salazar, en audiencia de pruebas celebrada el 6 de septiembre de 2018 (disco compacto obrante a folios 244 a 247 del cuaderno 2).

¹⁰ Folios 248 a 257 del cuaderno 1.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

17. Indicó que en el caso concreto se estaba ante una venta forzada -*art. 741 del CC-*, razón por la cual resultaban aplicables las normas civiles que regulan la compraventa, aunado a que se encontraban acreditados los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal en cuanto obraba el acta de remate, el acto administrativo que lo aprobó y la escritura pública por medio de la cual se protocolizaron esas actuaciones.

18. En ese escenario, señaló que el demandado incumplió con una de las obligaciones derivadas del contrato, en cuanto no realizó la entrega material del inmueble, lo cual daba lugar a la indemnización de los perjuicios causados.

19. Por lo anterior, condenó al municipio de Dosquebradas al pago de la suma actualizada que el demandante consignó con ocasión del remate, bajo la previsión de que esa decisión relevaba al demandado de cumplir con la entrega material del predio.

20. Adicionalmente, negó lo pretendido por perjuicios morales, para lo cual indicó que los testimonios rendidos sobre el particular por los señores Adiela y Ricardo Cano Salazar, hermanos del demandante, valorados en conjunto con las demás pruebas recaudadas, no daban cuenta de que las situaciones de angustia y frustración que relataron respecto del señor Carlos Julián Cano Salazar tuvieran una connotación de gravedad, extensión o afectación trascendental que ameritaran el resarcimiento, aunado a que esa situación también se le atribuyó a la vinculación del demandante con un cartel de remates y la citación a rendir entrevista en un proceso penal, lo cual no le resultaba imputable al municipio demandado.

21. Asimismo, negó lo pedido por concepto de gastos de arrendamiento por la imposibilidad de usar el predio, toda vez que las pruebas recaudadas daban cuenta de que las sociedades que según el demandante se iban a trasladar al inmueble con antelación al remate del predio operaban en predios arrendados, sin que se probara que la falta de entrega material implicara mayores costos de esos contratos o que los gastos de adecuar el predio para el traslado de las empresas fueran menores en relación con el pago del alquiler. Adicionalmente, indicó que el traslado de las empresas era una simple expectativa, en cuanto no había certeza de que en efecto lo pudieran realizar, en virtud de las adecuaciones que se requerían.

22. Finalmente, condenó al demandado al pago de las costas del proceso¹¹.

II. LOS RECURSOS INTERPUESTOS

Síntesis de los recursos de apelación

Recurso del municipio de Dosquebradas

¹¹ Folios 260 a 283 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

23. Indicó que el derecho de dominio del predio objeto de la litis se encontraba en cabeza del demandante, en cuanto aparecía inscrito como propietario en el folio de matrícula inmobiliaria, de manera que a él le correspondía promover las acciones tendientes a recuperar la posesión del inmueble, actuaciones que no adelantó e incluso se negó a recibir el predio.

24. Señaló que cumplió con sus obligaciones, pues la imposibilidad de efectuar la entrega material del predio obedeció a la negativa del anterior propietario, quien promovió varias actuaciones de tutela, un proceso penal y una medida cautelar de suspensión del poder dispositivo.

25. Informó que aun cuando se encontraba en curso un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el anterior propietario del predio, en el que se cuestionaba la legalidad de los actos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo, lo cierto es que dichos actos no habían sido anulados y que gozaban de la presunción de legalidad; no obstante, pidió la suspensión del proceso hasta cuando se resolviera de manera definitiva esa actuación.

26. Finalmente, cuestionó el hecho de que se le reconociera al demandante como indemnización la suma que pagó por el predio, pero que no se ordenara la cancelación de la anotación en virtud de la cual figura como propietario, lo cual causaría un daño a la entidad en cuanto no le resultaría posible solicitar esa actuación a la oficina de registro de instrumentos públicos y el predio continuaría bajo la propiedad del señor Cano Salazar¹².

Recurso parte demandante

27. Señaló que la controversia debe resolverse con fundamento en el medio de control de reparación directa y no el de controversias contractuales, en cuanto lo que pretende es la reparación de los perjuicios causados con una actuación irregular de la administración. En todo caso, precisó que se encontraban acreditados los presupuestos para la prosperidad de las pretensiones en cualquiera de ambos cauces procesales.

28. Indicó que se debía reconocer los perjuicios morales en cuanto la falta de entrega material del predio le causó tristeza, decepción, desengaño y frustración, tal como se desprendía de lo narrado por los testigos Adiela y Ricardo Cano Salazar y de la simple valoración de las circunstancias fácticas que dan cuenta que su causa fue una actuación omisiva de la administración. Indicó que en cuanto se probó la afectación del fuero interno del demandante lo que correspondía era determinar su intensidad y cuantificar la indemnización.

¹² Folios 285 a 291 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

29. Asimismo, insistió en la indemnización de los perjuicios causados por pagar el precio del predio, pero no poder usarlo y tener que asumir el costo de cánones de arrendamiento para el funcionamiento de las sociedades que iba a trasladar, dado que la simple compra del predio suponía que cesaran esas erogaciones, aunado a que no pudo adquirir otro predio en cuanto los recursos que tenía para ese fin los utilizó para pagar el precio del inmueble que no le fue entregado.

30. Señaló que los costos de arrendamiento se encontraban debidamente acreditados y que en el evento en que se debieran efectuar adecuaciones para poder usar el predio, esa circunstancia no daba cuenta de la inexistencia de la afectación, sino que afectaría su cuantificación, lo cual daría lugar a proferir una condena en abstracto en ese punto.

31. Finalmente, pidió que la condena por los perjuicios causados se extienda hasta la fecha en la que se efectúe la entrega material del inmueble¹³.

32. En la oportunidad para presentar alegatos de conclusión, la parte actora insistió en que la controversia se debe resolver bajo el medio de control de reparación directa, en cuanto se encuentra probada la responsabilidad patrimonial del demandado por una omisión administrativa¹⁴, al paso de que el municipio de Dosquebradas indicó que los daños alegados en la demanda no le resultan imputables¹⁵.

33. El Ministerio Público pidió confirmar la sentencia de primera instancia en el sentido de declarar el incumplimiento del municipio de Dosquebradas de la obligación de efectuar la entrega material de un predio que adjudicó en remate y condenar a la reparación del daño emergente, consistente en la devolución de lo que el demandante pagó por el predio. Adicionalmente, solicitó ordenar la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria de la anotación del acta del remate y del acto que lo aprobó¹⁶.

II. CONSIDERACIONES

34. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto.

El objeto del recurso de apelación

35. De acuerdo con las apelaciones propuestas, el análisis de la Sala se circunscribe a resolver sobre *i)* el medio de control procedente, *ii)* la imputación al municipio de Dosquebradas por el daño derivado de la fallida tradición de un

¹³ Folios 292 a 312 del cuaderno del Consejo de Estado

¹⁴ Índice 20 de SAMAI.

¹⁵ Índice 21 de SAMAI.

¹⁶ Índice 22 de SAMAI.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

inmueble que adjudicó al actor en diligencia de remate administrativo de cobro coactivo y, *iii*) la indemnización de perjuicios.

Del medio de control precedente

36. El medio de control de reparación directa -artículo 140 del CPACA-¹⁷, fue concebido para obtener la indemnización de perjuicios originados en un hecho, omisión, operación administrativa y la ocupación temporal o permanente de un inmueble. A su vez, el de controversias contractuales -artículo 141 del CPACA-¹⁸, fue establecido para la declaratoria del incumplimiento del contrato estatal, la nulidad de los actos contractuales o para declarar la responsabilidad contractual o la revisión económica del contrato, entre otras pretensiones.

37. En el presente asunto, la parte actora solicita la reparación de los perjuicios causados por la fallida tradición de un predio que el municipio de Dosquebradas adjudicó al demandante en un remate efectuado en trámite de un procedimiento administrativo de cobro coactivo.

38. Al respecto el Tribunal *a quo* indicó que la causa petendi de la demanda daba cuenta de que se pretende la declaratoria de un incumplimiento contractual, en cuanto el demandado no efectuó la entrega material de un inmueble que adjudicó en remate, de ahí que la controversia se debía resolver bajo el medio de control de controversias contractuales; sin embargo, la Sala encuentra probada una circunstancia que da cuenta de un escenario diferente, en cuanto los actos administrativos de los que se derivó la existencia de un contrato fueron dejados sin valor y efecto por una sentencia judicial, tal como pasa a exponerse:

39. El municipio de Dosquebradas promovió un proceso administrativo de cobro coactivo en contra del señor José Carlos Santacoloma Villegas en calidad de

¹⁷ “Artículo 140. Reparación Directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

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

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

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

¹⁸ “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

propietario del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 294-43471, por la falta de pago de impuesto predial de las vigencias 2006 y 2007¹⁹.

40. La referida actuación administrativa²⁰ se adelantó en los términos señalados en el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006²¹, el artículo 500 del Decreto Municipal 205 de 28 de marzo de 2006²² y el artículo 7 del Decreto Municipal 455 del 31 de octubre de 2007²³, para lo cual se siguió el procedimiento regulado en el Estatuto Tributario²⁴.

¹⁹ Folios 1 a 8 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

²⁰ El procedimiento administrativo de cobro coactivo se ha definido por la jurisprudencia constitucional como: *“un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales”*. Sentencia C-666 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

A su vez, se ha indicado que *“(…) el proceso de cobro coactivo es de naturaleza administrativa y no judicial, pues pretende la ejecución -por parte de la administración- de una deuda de la que ella misma es acreedora. Dicha posición fue reiterada en la Sentencia C-799 de 2003 cuando la Corporación advirtió que “la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales”. En su condición de procedimiento administrativo, el de cobro coactivo está sujeto al respeto de las garantías fundamentales, entre ellas, el debido proceso. Sin embargo, en atención a la misma naturaleza, el procedimiento de cobro coactivo es susceptible de ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, como lo son todas las actuaciones desplegadas por la administración que se reputan ilegítimas (...)”*. Sentencia T 628 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²¹ *“Artículo 5o. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.*

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

PARÁGRAFO 2o. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3o. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.

²² *“Artículo 500º. Cobro de las obligaciones tributarias. Para el cobro de las obligaciones fiscales por concepto de impuestos, retenciones, anticipos, intereses y sanciones de competencia de la Secretaría Administrativa y Financiera del Municipio de Dosquebradas, deberá seguirse el procedimiento administrativo de cobro que se establece en el Título VIII del libro quinto del Estatuto Tributario en concordancia con los artículos 849-1 y 849-4 del Estatuto Tributario”*.

Consultado en la página web de la entidad, en virtud de lo señalado el artículo 177 del CGP.:

<https://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/repositorio?task=download.send&id=123&catid=126&m=0>

²³ *“Artículo Séptimo: Normas aplicables para el cobro Coactivo: De acuerdo a lo establecido en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, los procesos de cobro coactivo deberán seguir el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional”*.

Consultado en la página web de la entidad, en virtud de lo señalado el artículo 177 del CGP.:

<https://www.dosquebradas.gov.co/web/index.php/repositorio?task=download.send&id=484&catid=125&m=0>

²⁴ Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que: *“En términos generales, las características o eventos principales del cobro coactivo, desde su inicio hasta la satisfacción de la acreencia, son. El funcionario competente produce el mandamiento de pago, por medio del cual se ordena al contribuyente la cancelación de las obligaciones pendientes, más los intereses respectivos. La administración se halla facultada para adelantar las investigaciones sobre los bienes del deudor (...) La administración puede decretar las medidas de embargo y secuestro preventivo. El deudor (...) deberá pagar o presentar las excepciones correspondientes. En caso de que no se pague, no se propongan las excepciones, o las excepciones propuestas sean rechazadas, se ordenará el remate de los bienes embargados. El remate de los bienes, como etapa final del cobro coactivo, tendrá lugar una vez el avalúo correspondiente esté en firme, y terminará con el remate efectivo de los bienes, o con la adjudicación de los mismos a la administración. La celebración de acuerdos de pago entre la administración y el deudor, en cualquier momento del proceso, dará lugar a la suspensión del procedimiento”*. Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 17 de mayo de 2007, exp. 00369-01-AP, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

41. Una vez constituido el título mediante la Resolución 7003 del 11 de octubre de 2007²⁵ y agotada la etapa de cobro persuasivo, el ente territorial libró mandamiento de pago a través de la Resolución 5189 del 14 de agosto de 2008²⁶ y mediante la Resolución Nro. 3030 del 15 de agosto de 2008 ordenó el embargo del inmueble objeto del tributo²⁷.

42. En cuanto el contribuyente no formuló excepciones en contra del mandamiento de pago, el municipio de Dosquebradas ordenó seguir con la ejecución mediante la Resolución 644 del 22 de noviembre de 2012²⁸ y a través de la resolución EF-1201 del 14 de mayo de 2013 ordenó el secuestro del predio embargado²⁹, diligencia que se adelantó el 21 de junio siguiente³⁰.

43. Posteriormente, previo avalúo del predio y de la publicación del aviso correspondiente, el 14 de marzo de 2014 se efectuó el remate del inmueble y se le adjudicó al señor Carlos Julián Cano Salazar³¹, diligencia aprobada el 19 de marzo de 2014³², actos protocolizados en la escritura pública 1.112 de 22 de abril de 2014 de la Notaría Única del Círculo de Dosquebradas³³ e inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria del predio³⁴.

44. Una vez proferido el auto de aprobación del remate y realizado el traslado de los saldos a favor, mediante Auto No. 04 del 1 de abril de 2014, el municipio confirmó el pago de las obligaciones fiscales y los gastos incurridos dentro del proceso de cobro, procediendo a la terminación y archivo del referido proceso administrativo de cobro coactivo³⁵.

45. El 10 de mayo de 2014, el señor José Carlos Santacoloma Villegas - *ejecutado*- presentó demanda de tutela en contra del municipio de Dosquebradas en la que alegó la violación a su derecho fundamental al debido proceso por la indebida notificación de los actos proferidos en el trámite de cobro coactivo³⁶. Dicha demanda fue admitida y tramitada en primera instancia por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Dosquebradas, despacho judicial que junto con la admisión ordenó suspender las actuaciones de cobro coactivo y que mediante la sentencia de 26 de mayo de 2014 concedió el amparo solicitado por el actor, en el sentido de ordenar al municipio de Dosquebradas que le notificara el mandamiento de pago No. 5189

²⁵ Folio 3 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

²⁶ Folio 9 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

²⁷ Folio 15 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

²⁸ Folios 24 y 25 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

²⁹ Folio 26 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

³⁰ Folios 35 y 35 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

³¹ Folios 77 y 78 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

³² Folios 88 y 90 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

³³ Folios 21 a 28 del cuaderno 1.

³⁴ Folios 29 a 32 del cuaderno 1.

³⁵ Folios 98 a 104 del anexo 1 del cuaderno anexo 6.

³⁶ Radicado 66170400300320140034000



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

de 14 de agosto de 2008, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 826 del E.T.³⁷

46. La anterior providencia fue confirmada por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas en sentencia del 3 de julio de 2014 en cuanto amparó el derecho al debido proceso del accionante pero la modificó en el sentido de: *i)* dejar sin efectos la actuación surtida por la Secretaría de Hacienda y Finanzas del Municipio de Dosquebradas en el proceso de cobro coactivo adelantado contra el señor Santacoloma Villegas, a partir de la Resolución 644 de noviembre de 2012, y, *ii)* ordenar proferir nuevo acto administrativo en el que se siguiera adelante con la actuación, el cual debía ser notificado en estricto cumplimiento de las formalidades legales, para que el actor pudiera interponer la respectiva demanda de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término de caducidad³⁸.

47. Si bien el juez de tutela indicó que el amparo concedido era a título de mecanismo transitorio y que se encontraba sujeto a que el señor Santacoloma Villegas promoviera la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto que ordenó continuar adelante con la ejecución, lo cierto es que la administración profirió la Resolución Nro. EF-499 del 21 de julio de 2014, acto que fue notificado personalmente al accionante el 6 de agosto de 2014³⁹, con lo cual retrotrajo la actuación hasta esa etapa.

48. La parte resolutive del mencionado acto administrativo es del siguiente tenor (se transcribe literal):

³⁷ “Primero. Tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, contradicción, defensa y acceso a la administración de justicia, incoados por el señor José Carlos Santacoloma Villegas, por lo expuesto en la parte resolutive de esta providencia.

Segundo: Ordenar a la Alcaldía Municipal de Dosquebradas – Secretaría de Hacienda Municipal, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo a través de la dependencia y el funcionario competente realice el trámite de la notificación del mandamiento de pago No. 5189 de fecha 14 de agosto de 2008, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 826 del E.T. con las consecuencias legales pertinentes.

Tercero: Se advierte al contribuyente que en la dirección que suministre para efectos de la citación para la notificación personal debe proceder a recibirla efectivamente, habilitando una dirección en la Administración Municipal de Dosquebradas – Secretaría de Hacienda Municipal, para que ésta última realice las notificaciones debidamente” (cuaderno “fallo de tutela y documentos varios” de los anexos de la demanda).

³⁸ “Primero: Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Dosquebradas, dentro de la acción de tutela promovida por el señor José Carlos Santacoloma Villegas, contra el Municipio de Dosquebradas – Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas, en cuanto tuteló el derecho fundamental al debido proceso de que es titular el mencionado señor, a lo cual se agrega, que el amparo se concede como mecanismo transitorio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo; Modificar el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia impugnadas, en el sentido de DEJAR SIN EFECTOS la actuación surtida por la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas del municipio de Dosquebradas, en el proceso que por jurisdicción coactiva adelantó en contra del señor José Carlos Santacoloma Villegas, a partir de la Resolución No. 644 del 22 de noviembre de 2012, inclusive, mediante la cual, entre otros, se ordenó seguir adelante la ejecución.

Tercero Se ordena al Municipio de Dosquebradas – Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas que profiera un nuevo acto administrativo que ordene seguir adelante la ejecución, con fundamento en lo obrante en el expediente, y lo notifique al interesado con estricto cumplimiento de las formalidades legales, para que éste pueda interponer la acción contenciosa de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término previsto en el art. 138 de la Ley 1437 de 2011, advirtiendo que si el señor José Carlos Santacoloma Villegas no obra en tal sentido, cesarán los efectos del amparo constitucional concedido”. Folios 502 a 540 del anexo 1B del cuaderno anexo 6.

³⁹ Folio 550 del anexo 1B del cuaderno anexo 6.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

“Primero: Dar cumplimiento al fallo de tutela resuelto por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, de fecha julio 03 de 2014, acción interpuesta por el señor José Carlos Santacoloma Villegas, cuya radicación es No 66170-31-03-001-2014-0065-01.

Segundo: En consecuencia, y dado que en el proceso administrativo de cobro coactivo no se propusieron excepciones por parte del ejecutado; y en aplicación del artículo 836 del Estatuto Tributario Nacional; la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas de Dosquebradas, ordena seguir adelante la ejecución en el proceso contra el señor José Carlos Santacoloma Villegas, radicado bajo el N° 2124 de octubre 11 de 2007; expediente que reposa en los archivos de este Despacho.

“Tercero: Notifíquese al interesado con estricto cumplimiento de las formalidades legales”⁴⁰

49. Asimismo, se encuentra que el interesado promovió en oportunidad la respectiva demanda, con lo cual cumplió con la condición a la que el juez de tutela supeditó los efectos del amparo. El 16 de diciembre de 2014, una vez agotado el trámite de la conciliación extrajudicial en derecho, el señor José Carlos Santacoloma Villegas presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos proferidos en el trámite de cobro coactivo, de la Resolución Nro. EF-499 del 21 de julio de 2014⁴¹, proceso que culminó mediante sentencia de 9 de julio de 2021, por medio de la cual la Sección Cuarta de esta Corporación negó las pretensiones de la demanda⁴².

50. En ese escenario, la acción de reparación directa ejercida en este caso resultaba procedente, por cuanto las pretensiones y los hechos en que se soporta denotan un daño proveniente de una actuación de la Administración y no de un acto administrativo, ni mucho menos de un contrato estatal.

51. Ciertamente, como los actos administrativos proferidos en el procedimiento administrativo de cobro coactivo con posterioridad a la Resolución 644 del 22 de noviembre de 2012 que ordenó seguir adelante con la ejecución -incluidos aquellos relacionados con la diligencia de remate y su aprobación-, fueron dejados sin valor y efecto por la sentencia del 3 de julio de 2014 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, la controversia respecto del daño que se le imputa al

⁴⁰ Folios 548 y 549 del anexo 1B del cuaderno anexo 6.

⁴¹ Cuaderno anexo No. 6.

⁴² Al respecto, resulta relevante el hecho de que la Sección cuarta de esta Corporación, al delimitar el problema jurídico que debía resolver, señaló que el único de los actos demandados que era susceptible de control era el que se profirió en cumplimiento de la sentencia de tutela del 3 de julio de 2014, dado que los relacionados con las actuaciones subsiguientes al acto que ordenó seguir adelante con la ejecución, incluidos aquellos relacionados con el remate, fueron dejados sin efecto por esa decisión, y en todo caso sus efectos habían sido subsumidos por ese acto administrativo en cuanto retrotrajo la actuación a esa etapa.

Proceso con radicado 66001-23-33-000-2014-00524-01 (24.859), en el que se vinculó al señor Carlos Julián Cano Salazar y que finalizó mediante sentencia del 9 de julio de 2021.

En el presente asunto obra copia del mencionado proceso hasta la sentencia de primera instancia, la decisión proferida por esta Corporación en segunda instancia se puede consultar en Samai:

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=660012333000201400524011100103



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

demandado por la fallida tradición del predio se enmarca un escenario de responsabilidad extracontractual que se debe resolver bajo el medio de control de reparación directa.

52. Carlos Julián Cano Salazar reprochó como causa de los perjuicios la adquisición fallida del referido inmueble⁴³, al punto de que dentro de sus pretensiones indemnizatorias solicitó que se le reconociera o se le reintegrara el dinero que pagó por concepto del precio del remate⁴⁴. En ese sentido, como dicha tradición no se pudo materializar, dado que la venta forzosa del inmueble fue dejada sin efectos, resulta procedente analizar la pretensión indemnizatoria correspondiente al reembolso del pago del precio que desembolsó por el mismo.

53. La resolución de la controversia en estos términos tampoco conlleva a una vulneración al derecho al debido proceso del demandado, toda vez que no se está alterando, modificando o agregando una pretensión que no fue promovida por el demandante y frente a ello el municipio de Dosquebradas tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción.

54. Por consiguiente, en uso del poder de interpretación de la demanda por parte del juez para efectos de definir la reclamación, y con base en los hechos acreditados en el presente caso, se procederá a analizar si la afectación patrimonial al demandante le resulta imputable al municipio de Dosquebradas bajo el escenario fáctico descrito, sin que ello implique una variación de la causa petendi.

De la responsabilidad patrimonial extracontractual del municipio de Dosquebradas

55. Se probó que el 14 de marzo de 2014 el municipio de Dosquebradas le adjudicó en diligencia de remate el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 294-43471 al señor Carlos Julián Cano Salazar, en el marco de un

⁴³ En el escrito de demanda se indicó "(...) respetuosamente impetro ante su despacho demanda como medio de control de reparación directa que regula el artículo 140 del CPA & CCA, con ocasión a la adquisición fallida (indebida tradición de compraventa o venta forzada en pública subasta), de un inmueble ubicado en la jurisdicción municipal de Dosquebradas (bien adquirido según registro de matrícula inmobiliaria # 294-43471 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el día 8 de abril de 2014) en contra del Municipio de Dosquebradas" (...) "Capítulo II. Lo que se pretende:

"Primero: Que se declare administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio de Dosquebradas, **por los perjuicios y daños ocasionados por la fallida tradición del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria # 294-43471** y ficha catastral # 01-07-0296-0010-000 adquirido al Municipio de Dosquebradas por el señor Carlos Julián Cano Salazar en pública subasta (venta forzada), el pasado 8 de abril de 2014. (...) (Folios 1 a 10 del cuaderno 1).

⁴⁴ "TERCERO. POR PERJUICIOS MATERIALES. Condenar al municipio de Dosquebradas, y a favor del señor Carlos Julián Cano Salazar, o a quien sus derechos represente al momento del fallo, al pago a modo de indemnización por los perjuicios materiales (lucro cesante y daño emergente), a la indexación de la indemnización incluyendo el lucro cesante y daño emergente,) a la indexación de la indemnización incluyendo el lucro cesante y el daño emergente,; en cuantía que estimo al momento de presentación de la demanda de la siguiente manera; o por aquella que se sirva precisar por dictamen pericial en curso del proceso, así:

a) "**LUCRO CESANTE**": Valor pagado en el remate por el inmueble: \$369.000.000,00; valor cancelado por impuesto del orden nacional (inmuebles en remates o en ventas forzadas): \$11.070.000,00; Impuesto Registro-Prodesarrollo Depto Risaralda. \$5.535.000,00; Derechos Registro-oficina de Registro Dosquebradas. \$1.845.000,00; Derechos Notariales-Notaría Única Dosquebradas. \$1.355.465.00. **TOTAL PERJUICIOS "LUCRO CESANTE"**. \$388.805.465,00. (...)". (Folio 10 del cuaderno 1).



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

procedimiento administrativo de cobro coactivo que adelantó el referido municipio en contra del señor José Carlos Santacoloma Villegas⁴⁵.

56. Asimismo, se acreditó que el señor Cano Salazar pagó el precio del remate⁴⁶ y que el 19 de marzo de 2014 se aprobó dicha diligencia⁴⁷, razón por la cual, una vez protocolizado los actos correspondientes, se le inscribió como propietario en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria; no obstante, el municipio de Dosquebradas no le efectuó la entrega material del predio⁴⁸ y el 3 de julio de 2014 el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas dejó sin efectos, entre otros, los actos administrativos que le confirieron la propiedad sin que se le hubiese efectuado la devolución de la suma que pagó por concepto del remate; por el contrario, tanto en la contestación de la demanda como en las actuaciones posteriores el ente territorial insistió en que el demandante era el propietario del predio y que en esa calidad le correspondía adelantar las acciones judiciales con el fin de acceder a la posesión material.

57. Para la sala, el daño patrimonial alegado le resulta imputable al municipio de Dosquebradas, dado que si bien fue una sentencia proferida por un juez de tutela la que dejó sin efectos los actos que le otorgaron el derecho de dominio al señor Cano Salazar, lo cierto es que esa decisión se proyectó con efectos adversos sobre quien adquirió el predio, en la medida que a partir de la ejecutoria de la sentencia de tutela se extinguió el deber del demandado de efectuar la entrega material del predio, a la par que surgió la obligación de devolverle al señor Carlos Julian Cano Salazar el dinero que éste canceló por concepto del precio del remate, en los términos señalados en el inciso 4° del artículo 452⁴⁹ del CGP⁵⁰.

58. En igual sentido, le correspondía al demandado solicitar la cancelación de las anotaciones efectuadas en el folio de matrícula inmobiliaria del predio con base en los actos que fueron dejados sin efecto por el juez de tutela y agotar en el procedimiento administrativo de cobro coactivo las actuaciones subsiguientes al acto que ordenó seguir adelante con la ejecución, con la previsión de que como el ejecutado promovió una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de ese acto administrativo, el remate no se podía realizar hasta que existiera

⁴⁵ Folios 77 y 78 del cuaderno anexo 1.

⁴⁶ Tal como consta en el acto administrativo del 19 de marzo de 2014, por medio del cual se aprobó el remate y en los recibos que obran a folios 33 a 36 del cuaderno 1.

⁴⁷ Folios 88 a 90 del cuaderno anexo 1.

⁴⁸ Tal como consta en el acta de la diligencia de entrega que se intentó el 22 de abril de 2014 y en en oficio del 29 de abril siguiente (folios 121 a 124 del cuaderno anexo 1.)

⁴⁹ “Artículo 452. Audiencia de remate. (...) En la misma diligencia se ordenará la devolución de las sumas depositadas a quienes las consignaron, excepto la que corresponda al rematante, que se reservará como garantía de sus obligaciones para los fines del artículo siguiente. **Igualmente, se ordenará en forma inmediata la devolución cuando por cualquier causa no se lleve a cabo el remate**” (se resalta).

⁵⁰ Norma aplicable al procedimiento administrativo de cobro coactivo, entre otros, en los aspectos relacionados con el embargo, secuestro y remate de bienes Según lo establecía el artículo 839-2 del Estatuto Tributario v: “ARTICULO 839-2. EMBARGO, SECUESTRO Y REMATE DE BIENES. <Artículo adicionado por el artículo 87 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> En los aspectos compatibles y no contemplados en este Estatuto, se observarán en el procedimiento administrativo de cobro las disposiciones del Código de Procedimiento Civil que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes”.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

un pronunciamiento definitivo de esta jurisdicción sobre la legalidad de ese acto⁵¹; no obstante, en el plenario no se probó que el municipio de Dosquebradas obrara en tal sentido.

59. En suma, no existe duda sobre la existencia del daño antijurídico infligido con ella al demandante, pues efectuado el remate la administración no hizo entrega del predio e, invalidada la misma, no atendió las obligaciones que se le imponía, en estas, las de devolver las sumas recibidas por concepto del precio del remate, omisiones que conllevan a una afectación patrimonial del hoy demandante que no está obligado a soportar.

60. Se precisa que las circunstancias eximente de responsabilidad que alegó el municipio de Dosquebradas no tienen la virtualidad evitar la imputación en su contra, dado que se edificaron en las razones que no guardan relación con falta de devolución de lo que el demandante pagó por concepto del precio del remate.

61. Adicionalmente, el ente territorial demandado indicó que el daño causado al demandante resultaba atribuible al hecho de que mediante una medida cautelar impuesta por un juez penal se suspendió el poder dispositivo sobre el inmueble; sin embargo, no puede soslayarse que esa medida se impuso el 10 de diciembre de 2015, cuando ya se habían dejado sin efecto los actos que constituyeron el título de propiedad.

62. Así las cosas, se modificará la sentencia de primera instancia en el sentido de declarar la responsabilidad extracontractual del municipio de Dosquebradas por la afectación patrimonial causada al señor Carlos Julián Cano Salazar por la fallida venta forzada del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 294-43471 de la Oficina de Instrumentos Públicos de ese municipio.

63. La Sala precisa que si bien el actor se refirió a una fallida tradición, esto es, en la no entrega del bien, tal entrega no solo no se hizo efectiva -como fue reclamado- sino que, además, según ha resultado probado en el proceso, no estará llamada a efectuarse ante la invalidación de las actuaciones surtidas en el proceso de cobro coactivo según ya se ha demostrado.

Indemnización de perjuicios

64. De acuerdo con los cargos de apelación, la Sala resolverá sobre lo pretendido por concepto de perjuicios morales y lucro cesante. Asimismo, se actualizará la condena reconocida por emergente.

Perjuicios morales

⁵¹ En ese sentido, el artículo 835 del Estatuto Tributario señala que: "(...) Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; **la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción**" (se resalta).



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

65. El concepto de perjuicio moral abarca el dolor, la aflicción y, en general, los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que afectan a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico⁵².

66. En relación con la reparación de daños morales por pérdidas materiales, la postura de la Corporación ha sido la de reconocer la posibilidad de su causación siempre que se encuentren acreditados, dado que no existe regla de la experiencia de la que se pueda inferir que toda pérdida material representa una afectación en la psiquis de quien la padece⁵³.

67. El demandante solicitó que se le reconociera 100 smlmv por *i)* no poder utilizar el inmueble para lo finalidad por la que lo adquirió, *ii)* por haber sido vinculado con la existencia de un supuesto “cartel” de remates y *iii)* por ser convocado a una diligencia de entrevista ante la Fiscalía General de la Nación con ocasión de un proceso penal que se inició por denuncia del anterior propietario del inmueble en contra de funcionarios del municipio de Dosquebradas.

68. A su juicio, los testimonios de los señores Adiela y Ricardo Cano Salazar, hermanos del demandante, dan cuenta de que el señor Carlos Julián Cano Salazar presentó situaciones de angustia y frustración por la actuación omisiva de la administración.

69. Sobre el particular tanto la señora Adiela Cano Salazar⁵⁴ como el señor Ricardo Cano Salazar⁵⁵ señalaron que el demandante sintió abandono por parte del

⁵² Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Doce Especial de Revisión, sentencia de 1° de octubre de 2019, Radicación número: 05001-23-31-000-2003-03502-02(AG)REV. M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁵³ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación: 26.251.

⁵⁴ “(...) el tratando por medios jurídicos de buscar que le entregaran el inmueble no encontró ningún apoyo ningún respaldo del municipio de Dosquebradas, y estamos hablando ya de 4 años de él haber pagado esa propiedad y desde entonces está recurriendo a todos los procesos jurídicos buscando o la entrega del inmueble o la entrega del dinero y los perjuicios que le han ocasionado, porque además de no haber recibido el inmueble, de sentir la frustración de no recibir el inmueble, de sentir como un abandono por parte del municipio de Dosquebradas al dejarlo solo para lograr la entrega del inmueble, después a es citado por la fiscalía a una entrevista en un proceso penal del señor Santacoloma (...) y eso atemoriza, eso asusta (...) entonces mayor complicación, más angustia tanto para él como para nosotros dos sus hermanos y socios (...) con el tiempo también se ve involucrado mi hermano Julián con un supuesto cartel del remate. (...) PREGUNTADO: Sírvase decir a esta audiencia si los hechos que usted acaba de describir han producido algún efecto o incidencia en la vida del señor Carlos Julián Cano Salar. CONTESTÓ: Sí, es la frustración de tener un dinero allí quieto donde hubiéramos podido construir las sedes de las empresas, es la angustia de sentir que el trata por los medios jurídicos de buscar una solución pero la solución se dilata, 4 años y se continua dilatando, le produce angustia también, estar así sea citado a entrevista en un proceso penal, le produce angustia estar involucrado en un supuesto cartel, ósea nosotros somos comerciantes de hace muchos años en la región, es muy importante para nosotros ese buen nombre, esa credibilidad, eso es lo que nos mantiene el mercado.” (grabación obrante en disco compacto que se encuentra en el folio 244 del cuaderno 2).

⁵⁵ “(...) Creo que la afectación es grande para mi hermano y para nosotros como familia porque es un dinero que está estancado, está quieto, está congelado, ya lleva 4 años congelado, sin generación de dividendos, sin generación de intereses (...) al mismo tiempo considero que también hay una afectación personal, una afectación moral porque fue un proyecto que tenía mi hermano y nosotros como empresarios, no se pudo concluir no se pudo cristalizar, esto genera obviamente tristeza, decepción, frustración y al mismo tiempo desengaño con las entidades públicas porque es una entidad en la cual uno confía para realizar algún tipo de negociación y al final de cuentas lo que hicimos fue meternos en un problema grande (...) PREGUNTADO: En cuanto a la afectación personal o moral a la que usted hace alusión, sírvase describir circunstancias que lo llevan a hacer esa afirmación. CONTESTÓ: Mi hermano y yo tenemos una relación muy íntima, de hecho somos



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

Municipio en cuanto no le entregó el predio ni le devolvió el dinero, frustración de no poder disponer del dinero que pagó por el precio del remate y angustia por ser vinculado a un “cartel”, en cuanto fue citado por a rendir entrevista en un proceso penal.

70. Si bien los referidos testigos narran situaciones de angustia y frustración del demandante por la actuación del municipio de Dosquebradas, lo cierto es que sus dichos no dan cuenta de una connotación de gravedad, extensión o afectación trascendental en virtud de la cual se pueda establecer con certeza que se afectó su fuero interno.

71. En ese sentido, en cuanto a la prueba del daño moral en casos diferentes a muerte o lesiones personales, esta Corporación ha señalado que la especial naturaleza de este perjuicio implica su cabal demostración, sin que resulte suficiente para su acreditación que se pruebe probar la titularidad del derecho y la antijurídica lesión del mismo imputable a una autoridad pública, razón por la cual a quien lo reclama le corresponde probar con certeza su existencia y justificación⁵⁶.

72. Por regla general el daño patrimonial no implica por sí mismo una afectación extrapatrimonial, pues dependerá de variadas circunstancias que aquél pueda proyectarse al fuero interno de la persona. El daño patrimonial es aquel cuya entidad es de carácter pecuniario y que recae sobre factores de entera apreciación económica, representado en la pérdida efectiva de un bien, derecho o dinero. De otro lado, el daño extrapatrimonial se expresa en aquellas afectaciones de corte no pecuniario que se traducen en afectaciones a la esfera moral y personal del individuo, y que pueden repercutir en el menoscabo de sus derechos fundamentales y personalísimos.

73. Acerca de si una afectación de orden patrimonial se puede proyectar a la esfera interna a causa de la aprehensión, cercanía o estima que el ser humano puede tener por sus bienes y riqueza, han sido variadas las discusiones, sobre las que la sala no estima necesario volver sobre ellas en la medida que la doctrina fijada en los diferentes fallos de las altas cortes son casi que unánimes en indicar que el asunto está llamado a ser definido por la vía de la prueba.

74. En el presente asunto la prueba testimonial arrojada al proceso no refiere ni revela la ocurrencia de especiales circunstancias que le permitan arribar a la certeza suficiente acerca de la zozobra y angustia que debió implicar para el demandante la fallida enajenación de un inmueble, ni que esos sentimientos hubiesen sido de tal entidad que lo afectaran moralmente por la existencia de situaciones especiales de afecto con el predio que pretendía adquirir o por el hecho de que no se pudieran trasladar varias sociedades familiares a ese inmueble.

una familia muy unida y todos los días prácticamente nos vemos (...) entonces me consta la tristeza, la decepción, el desengaño y la frustración por de no poder continuar con su proyecto porque tenemos contacto directo permanente casi que todos los días (...)." (grabación obrante en disco compacto que se encuentra en el folio 244 del cuaderno 2).

⁵⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de marzo de 2008, exp. 15.535, C.P. Myriam Guerrero de Escobar.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

75. Los testigos que vinieron al proceso a cuenta de la situación de angustia y zozobra del demandante se identificaron como sus hermanos, circunstancia que si bien no impone descartarlos de plano, si impone que su dicho sea analizado con mayor detenimiento, en especial porque, además del vínculo de consanguinidad, sus versiones pueden estar encaminadas a favorecer sus propios intereses en cuanto manifestaron que también resultaron afectados por la actuación del municipio de Dosquebradas en cuanto la venta fallida del predio les impidió que lo utilizaran para trasladar a ese predio algunas sociedades en las que tenían participación.

76. Pero de cualquier manera, lo narrado por los testigos da cuenta de que los sentimientos de angustia que presentó el señor Carlos Julián Cano Salazar derivan de una causa diferente a la fallida enajenación del predio, en cuanto indican que esa situación se originó por el hecho de que la Fiscalía General de la Nación lo citara a rendir una entrevista en un proceso penal y de que se le vinculara a un supuesto “*cartel*”, actuaciones que no le resultan atribuible al municipio de Dosquebradas y que no se sitúan en la fuente de responsabilidad que se imputa al demandado en este proceso.

77. En esas condiciones, la Sala confirmará, en este punto, la sentencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones relacionadas con la indemnización de perjuicios morales.

Lucro cesante

78. Se entiende por lucro cesante a la ganancia frustrada o al provecho económico que la víctima deja de percibir como consecuencia del daño sufrido, la cual debe ser cierta para que dé lugar al reconocimiento de la indemnización.

79. A su vez, esta Sección ha sostenido que al demandante le corresponde probar la titularidad del derecho, hecho, bien o interés jurídicamente protegido que le fue menoscabado⁵⁷. Esto, por cuanto, en principio, quien debe ser indemnizada es la persona que realmente sufrió un detrimento en cuanto el daño, para ser indemnizado, debe ser personal⁵⁸.

80. El señor Carlos Julián Cano Salazar reclamó ser indemnizado por los pagos en que debieron incurrir las sociedades Inmecol LTDA y Comercializadora Fresmar S.A.S., por concepto de cánones de arrendamiento de 4 locales, una bodega y 6 cuartos fríos. Indicó que el señor Carlos Julián Cano Salazar era accionista de las mencionadas sociedades, por lo que los valores reclamados por este concepto correspondían al porcentaje de su participación accionaria, el cual era de una

⁵⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencias (i) del 29 de agosto, expediente 55001-23-31-000-1998-00029-01(30391), y (ii) del 9 de octubre de 2014, expediente 50001-23-31-000-2001-00106-01(27438), ambas con ponencia del magistrado Danilo Rojas Betancourth.

⁵⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de septiembre de 2017, expediente 20001-23-31-000-2010-00024-01(42286), M.P. Danilo Rojas Betancourth.



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

tercera parte y que se encontraban debidamente acreditados con las copias de los contratos de arrendamiento y de los respectivos recibos de pago.

81. De acuerdo con lo establecido en el artículo 98 del Código de Comercio la constitución de una sociedad supone la formación de una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados, lo que implica que los atributos inherentes a la personalidad jurídica, entendida como la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, se obtienen *i)* desde el momento del otorgamiento de la escritura pública de constitución, para los tipos societarios previstos en el Código de Comercio, o *ii)* desde la inscripción del documento privado de constitución de la sociedad en el Registro Mercantil, para la Sociedad por Acciones Simplificada regulada en la Ley 1258 de 2008 (Art. 2), lo cual, entre otras atribuciones, permite que una sociedad solicite la reparación de los daños patrimoniales que se le causen.

82. En ese sentido, para la Sala resulta evidente que la eventual afectación emanada del pago de los gastos de arrendamiento de locales comerciales, bodegas y cuartos fríos destinados para el desarrollo del objeto social de las referidas personas jurídicas no es del resorte de sus accionistas⁵⁹.

83. En esas condiciones, resulta claro que el señor Carlos Julián Cano Salazar, en calidad de accionista⁶⁰, no le asiste interés en pedir para sí la indemnización por los perjuicios materiales que se le hubiesen causado a las mencionadas sociedades Inmecol LTDA y Comercializadora Fresmar S.A.S., razón suficiente para confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones formuladas por este concepto.

Daño emergente

84. El artículo 1614 del Código Civil define el daño emergente como *“el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento”*. En ese

⁵⁹ Sobre el particular, esta Subsección se pronunció en sentencia del 6 de julio de 2022, Exp. 67.873, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, oportunidad en la que se indicó que: *“(…)resulta válido afirmar que el hecho de tener personalidad jurídica permite que una sociedad solicite la reparación de los daños patrimoniales que se le causen, de ahí que, teniendo en cuenta que el patrimonio (comercial) de la empresa se entiende separado del patrimonio (civil) del socio o de los socios, es claro que a estos últimos no les asiste interés en pedir para sí la indemnización por los perjuicios materiales que aquella llegare a sufrir (...)”*.

En el mismo sentido, en sentencia de 16 de agosto de 2016, exp. 40.369, M.P. María Adriana Marín se señaló: *“Sin embargo, no ocurre lo mismo con las pretensiones 2.1., 2.1.1., 2.1.2., 2.1.3., 2.1.4. y 2.1.5. del acápite 6 de la demanda, por cuanto hacen referencia daños causados al patrimonio de Farinter Ltda. y no al patrimonio civil o particular del señor Jaime Gómez Acevedo. En efecto, de acuerdo con las pretensiones de la demanda, deberían emitirse las siguientes condenas contra el Invima y la Fiscalía, a título de indemnización de perjuicios materiales (...) Es evidente, entonces, que el señor (...) está reclamando para sí el resarcimiento de los perjuicios materiales sufridos por la sociedad Farinter Ltda., para lo cual carece de interés jurídico y, por tanto, de legitimación en la causa, toda vez que era dicha empresa la que tenía la titularidad para hacerlo, por tener plena capacidad jurídica y también por ser la que habría sufrido el daño patrimonial alegado. (...) no desconoce que la creación de una empresa requiere de la inyección de capital por parte del socio o de los socios, según la modalidad societaria que se adopte, pero tampoco puede pasar por alto que, en virtud de la garantía de separación patrimonial, esa inversión inicial se convierte en patrimonio de la sociedad, tan pronto esta queda legalmente constituida (...)”*.

⁶⁰ Al presente asunto se aportaron certificaciones suscritas por los revisores fiscales de las sociedades Inmecol LTDA y Comercializadora Fresmar S.A.S., en las que consta que el señor Carlos Julián Cano Salazar tiene una participación accionaria del 33% en cada una de ellas (folios 56 a 59 del cuaderno 1).



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

sentido se ha sostenido reiteradamente la Sección que estos perjuicios se traducen en las pérdidas económicas que se causan con ocasión de un hecho, acción, omisión u operación administrativa imputable a la entidad demandada que origina el derecho a la reparación y que corresponden a los valores que efectivamente empobrecieron a la víctima o que debieron sufragarse como consecuencia de la ocurrencia del hecho dañoso y del daño mismo⁶¹.

85. El señor Carlos Julián Cano Salazar solicitó \$388'805.465 por concepto de lo que pagó con ocasión del remate del bien inmueble y los gastos derivados de su adjudicación.

86. El Tribunal de primera instancia señaló que de acuerdo con las pruebas documentales se acreditó que el demandante pagó \$369'000.000 por concepto del precio del inmueble, \$11'070.000 por "DTN" impuesto de remate, \$5'533.000 por impuesto de registro y estampilla "Prodesarrollo"; \$1'845.000 por derechos de registro y \$1'355.465 por gastos notariales.

87. En esas condiciones, previa actualización, se condenó al municipio de Dosquebradas a pagar al señor Carlos Julián Cano Salazar \$479'.395.693,47, monto que se actualizará con base en la siguiente fórmula:

$$\text{Valor actualizado} = \text{Valor histórico} \times \frac{(\text{IPC final})^{62}}{(\text{IPC inicial})^{63}}$$

Daño emergente \$479'395.693,47.

$$V.A = V.H (479'395.693,47) \quad \frac{(138,98)}{(99,7)}$$

V.A = \$ 668'268.940.

88. En esas condiciones, el municipio de Dosquebradas deberá pagar al señor Carlos Julián Cano Salazar la suma de \$668'268.940, por concepto de daño emergente.

89. Adicionalmente, toda vez que en este asunto se declara la responsabilidad patrimonial del municipio de Dosquebradas y se condena a dicha entidad a restituirle al demandante la suma actualizada que debió consignar por el bien rematado, esta Sala en aras de evitar un enriquecimiento injustificado a favor del demandante dispondrá la cancelación de la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria 294-43471 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Dosquebradas del auto

⁶¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 14 de febrero de 2019, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, exp. 57.986., sentencia del 28 de febrero de 2019, Exp. 52597, C.P. María Adriana Marín, entre otras.

⁶² IPC vigente a la fecha de la presente providencia. Se precisa que se toma el IPC de enero de 2024, toda vez que la publicación se hace mes vencido.

⁶³ IPC vigente para la fecha de la sentencia de la primera instancia (noviembre de 2018).



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

del 19 de marzo de 2014 por medio del cual el municipio de Dosquebradas aprobó el remate y se adjudicó el predio al señor Carlos Julián Cano Salazar, acto administrativo que fue dejado sin efecto en sentencia de tutela del 3 de julio de 2014 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas.

Condena en costas

90. De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil. En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP⁶⁴, la Sala condenará en costas en esta instancia a la parte demandada, dado que su recurso se resolvió de manera desfavorable.

91. A su vez, el artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo No. 1887 de 2003⁶⁵.

92. En esas condiciones, en esta instancia, se fijan las agencias en derecho en favor del señor Carlos Julián Cano Salazar y a cargo del municipio de Dosquebradas en seis millones seiscientos ochenta y dos mil seiscientos ochenta y nueve pesos M/cte (\$6'682.689), monto equivalente al 1% del valor de las pretensiones concedidas.

93. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso⁶⁶.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

⁶⁴ “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.

⁶⁵ La demanda se presentó el 1° de junio de 2016, en vigencia del mencionado Acuerdo a cuyo tenor: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“3.1.3. Segunda instancia.

“Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.

⁶⁶ “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...).”



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 30 de noviembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, cuya parte resolutive quedará así:

PRIMERO. DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable al municipio de Dosquebradas, por los perjuicios ocasionados al señor Carlos Julián Cano Salazar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, CONDENAR al municipio de Dosquebradas a pagar al señor Carlos Julián Cano Salazar seiscientos sesenta y ocho millones doscientos sesenta y ocho mil novecientos cuarenta pesos M/cte. (\$668'268.940), por concepto de daño emergente, según la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: ORDENAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Dosquebradas la cancelación en el folio de matrícula inmobiliaria 294-43471 del auto del 19 de marzo de 2014 por medio del cual el municipio de Dosquebradas aprobó el remate y se adjudicó el predio al señor Carlos Julián Cano Salazar, acto administrativo que fue dejado sin efecto en sentencia de tutela del 3 de julio de 2014 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

QUINTO: Se condena en costas al municipio de Dosquebradas, liquídense por la Secretaría de la Corporación.

QUINTO: La condena se cumplirá en los términos de los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO. CONDENAR en costas en segunda instancia al municipio de Dosquebradas, para lo cual se fijan por concepto de agencias en derecho a favor del señor Carlos Julián Cano Salazar seis millones seiscientos ochenta y dos mil seiscientos ochenta y nueve pesos M/cte (\$6'682.689).

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLOREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ



Radicación: 66001-23-33-000-2016-00316-01 (64.205)
Actor: Carlos Julián Cano Salazar
Demandado: Municipio de Dosquebradas
Referencia: Medio de control de reparación directa

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF