

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / DAÑO CAUSADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / MEDIDAS CAUTELARES / VEHÍCULO / IRREGULARIDAD EN LA ACTUACIÓN DEL SECUESTRE

En suma, se observa que [el secuestre], en calidad de auxiliar de la justicia, no cumplió con los deberes y obligaciones que se encontraban a su cargo, al desconocer lo dispuesto en los artículos 9 A, 10 y 682, numeral 4, del Código de Procedimiento Civil y 2181 del Código Civil, puesto que se designó como secuestre del vehículo [...] y no reintegró el bien que le había sido confiado, ni dio al juzgado informe mensual de su gestión, ni depositó el vehículo en una bodega o un almacén general que ofreciera plena seguridad, ni adoptó medidas adecuadas para conservarlo y mantenerlo, ni rindió cuentas de ello. Es evidente que la conducta [del secuestre] fue negligente, pues al término del proceso ejecutivo no sabía del paradero del vehículo que le había sido encomendado y éste terminó siendo inmovilizado casi 2 años después, en el municipio de Mocoa. Esta razón fue suficiente para que el Juzgado [...], que había decretado el embargo del vehículo, abriera un incidente para excluirlo de la lista de auxiliares de la justicia, por adelantar una gestión inadecuada. El daño alegado es imputable a La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, puesto que esta entidad está llamada a responder por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia producido por el ejercicio inadecuado de la función de los auxiliares de la justicia. Debe recordarse que el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia puede provenir de las actuaciones "...no sólo de los funcionarios, sino también de los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, de los empleados judiciales, de los agentes y de los auxiliares judiciales".

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el incumplimiento de los deberes del secuestre, ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, 10 de mayo de 2017, rad. 42796, C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

CONCEPTO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / EFECTOS DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / RENUNCIA DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

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

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los límites de la competencia del juez de segunda instancia, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de unificación jurisprudencial del 6 de abril de 2018, rad. 46005, C. P. Danilo Rojas Betancourth.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA POR ERROR JURISDICCIONAL / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

La Sección Tercera de esta Corporación ha indicado, de manera reiterada, que cuando el daño alegado proviene de un error judicial el término de caducidad empieza a contabilizarse a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia judicial que contiene el error judicial. Asimismo, tratándose de la declaración de responsabilidad del Estado por defectuoso funcionamiento de la administración de la justicia, el término de caducidad se cuenta a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho u omisión, debiendo tener en cuenta el conocimiento de dicho daño por la parte demandante.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el cómputo del término de caducidad por error judicial, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, rad. 17493, C. P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 9 de mayo de 2011, rad. 40196, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de enero de 2012, rad. 22205, C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / PRESUPUESTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO / IMPUTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / IMPUTACIÓN FÁCTICA / IMPUTACIÓN JURÍDICA

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado. El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho, que contraría el orden legal o que está desprovista de una causa que la justifique, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta violatorio del ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre, de donde la antijuridicidad del daño deviene del necesario juicio de menosprecio del resultado y no de la acción que lo causa. La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto. Es decir, verificada la ocurrencia de un daño antijurídico y su imputación al Estado, surge el deber de indemnizarlo plenamente, con el fin de hacer efectivo el principio *neminem laedere* y de igualdad ante las cargas públicas, resarcimiento que debe ser proporcional al daño sufrido.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 90

DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / CARGA DE LA PRUEBA

El defectuoso funcionamiento de la administración de justicia es un título de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado de carácter subjetivo en el que el daño antijurídico deriva de una situación anormal de tutela judicial efectiva, producto de que el servicio público de administración de justicia ha funcionado mal, no ha funcionado, o ha funcionado en forma tardía. Este título de atribución de responsabilidad se caracteriza por los siguientes aspectos: (i) se predica de las actuaciones judiciales para adelantar el proceso o para la ejecución de providencias judiciales ; (ii) proviene de los funcionarios judiciales, particulares que ejerzan facultades jurisdiccionales, empleados, agentes o auxiliares de la justicia; (iii) se presenta un funcionamiento anormal de la administración de justicia, frente a lo que debería considerarse como adecuado; (iv) comprende la mora judicial, esto es, la injustificada falta de decisión judicial en un plazo razonable , cuando “no existen factores que ameriten sobrepasar los términos fijados en la ley, dentro de los cuales se pueden encontrar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido llevado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora;” (v) es de carácter residual, puesto que únicamente se [configura] cuando los hechos no se enmarquen en los títulos de error [jurisdiccional] o privación injusta de la libertad. De igual forma, atendiendo a que el régimen de responsabilidad en los casos de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia es de carácter subjetivo, la parte demandante tiene la carga de demostrar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, el daño y su cuantificación, así como la imputación fáctica y jurídica para de esa forma poder obtener una sentencia favorable a sus pretensiones indemnizatorias. Por su parte, la demandada para lograr eximir su responsabilidad, deberá cumplir con la carga de demostrar inexistencia del defecto en el funcionamiento de la administración de justicia, una causa extraña que rompa la imputación o la ausencia de cualquiera de los demás elementos que constituyen el juicio de responsabilidad.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la configuración de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, rad. 13164, C. P. Ricardo Hoyos Duque, y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de septiembre de 2017, rad. 55999, C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

NOTA DE RELATORÍA: Providencia con aclaración de voto del consejero Guillermo Sánchez Luque.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-26-000-2010-000-2601(44809)

Actor: MARÍA FLOR CORTÉS DE QUIÑONES

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

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA

Tema: Responsabilidad del Estado por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 16 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 3 de diciembre de 1999, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá libró mandamiento de pago contra María Flor Cortés Quiñones en el proceso ejecutivo con radicación 99-04101, adelantado en su contra por FINANDINA S.A. El 20 de enero de 2000, el Juzgado mencionado decretó el embargo del vehículo de placas BHK228, del inmueble ubicado en la carrera 28 No. 3 A 39 de Bogotá y de los dineros recibidos por concepto del arrendamiento de dicho bien. El 11 de junio de 2002, se aprehendió el vehículo de placas BHK228 y se designó como secuestro al señor Héctor Alfonso Sánchez Camelo.

El 14 de septiembre de 2007, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá dio por terminado el proceso ejecutivo. Aproximadamente un año y medio después, el 27 de mayo de 2009, se devolvió el vehículo de placas BHK228 a María Flor Cortés Quiñones. La demandante considera que Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y Héctor Alfonso Sánchez Camelo incurrieron en error jurisdiccional y en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, puesto que el primero libró mandamiento de pago por un valor superior al que debía a FINANDINA S.A., le impuso excesivas medidas cautelares y tardó en culminar el proceso; y porque ambos incumplieron las obligaciones fijadas para el embargo y secuestro de bienes, pues tardaron un año y medio en devolver su vehículo.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 27 de enero de 2010¹, María Flor Cortés Quiñones, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra de La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para que la declarara patrimonialmente responsable de los perjuicios ocasionados por el error jurisdiccional y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en que incurrió el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y Héctor Alfonso Sánchez Camelo, dentro del proceso ejecutivo con radicación 99-04101, adelantado en su contra por FINANDINA S.A.

Como pretensiones la parte demandante solicita condenar a la entidad demandada a pagar la suma de \$1.000.000.000, por perjuicios morales y materiales.

En apoyo de las pretensiones la demandante afirma que el 24 de noviembre de 1999 FINANDINA S.A. presentó demanda ejecutiva en su contra, la cual fue tramitada por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá con el número de radicado 99-04101.

Indica que mediante auto del 3 de diciembre de 1999, el Juzgado mencionado libró mandamiento de pago y que por proveído del 20 de enero de 2000 decretó el embargo del vehículo de placas BHK228, del inmueble ubicado en la carrera 28 No. 3 A 39 de Bogotá y de los dineros recibidos por concepto del arrendamiento de dicho bien.

Sostiene que el 11 de junio de 2002, se aprehendió el vehículo y se designó como secuestre al señor Héctor Alfonso Sánchez Camelo.

Manifiesta que mediante auto del 14 de septiembre de 2007 se terminó el proceso ejecutivo y que sólo hasta el 27 de mayo de 2009 se le devolvió el vehículo.

¹ Fl. 3 a 38, C. 1.

Considera que el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y Héctor Alfonso Sánchez Camelo incurrieron en error jurisdiccional y en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, puesto que el primero libró mandamiento de pago por un valor superior al que debía a FINANDINA S.A., le impuso excesivas medidas cautelares y tardó en tramitar el proceso; y porque ambos incumplieron las obligaciones fijadas para el embargo y secuestro de bienes, pues tardaron 2 años en devolver su vehículo.

2. Contestaciones

El 30 de abril de 2010² el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó su notificación a la demandada y al Ministerio Público.

2.1. La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial³ manifestó que el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá no incurrió en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, pues liquidó adecuadamente el crédito que la demandante debía a FINANDINA S.A. y porque no se probó que le hubiera dado un trámite anormal al proceso ejecutivo con radicación 99-04101.

Indicó que el vehículo de placas BHK228 se devolvió en el mismo estado en que fue aprehendido y que actuó de forma diligente, pues removió a Héctor Alfonso Sánchez Camelo como secuestro del bien, una vez se percató que adelantaba su gestión de forma inadecuada.

Sostuvo que los daños alegados se ocasionaron por el hecho de FINANDINA S.A., quien custodiaba el vehículo de placas BHK228, y por la culpa exclusiva de la víctima, quien tardó en pagar el crédito que adeudaba a dicha entidad.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

El 20 de mayo de 2010⁴ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

² Fl. 76, C. 1.

³ Fl. 79 a 90. C. 1.

⁴ Fl. 168, C. 1.

3.1. Las partes⁵ reiteraron lo expuesto en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente.

3.2. El Ministerio Público guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 16 de noviembre de 2011⁶ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda al constatar que la gestión del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y del señor Héctor Alfonso Sánchez Camelo le ocasionaron perjuicios a la demandante, pues incumplieron las obligaciones fijadas para el embargo y secuestro del vehículo de placas BHK228, debido a que tardaron 2 años en devolvérselo.

Decretó la caducidad de los daños alegados como error jurisdiccional y condenó en abstracto a reparar aquellos ocasionados por la tardanza en devolver el vehículo de placas BHK228.

Al efecto, en la parte resolutive dispuso: *“condenar en abstracto a La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el fin de determinar cuánto cuesta efectuar las reparaciones de los daños descritos en el acta de entrega del vehículo de la actora, de fecha 27 de mayo de 2009... para que éste quedara en condiciones similares a las que podría tener un vehículo de su tipo, con el mismo tiempo de uso con que contaba el embargado y secuestrado al momento de su inmovilización, esto es, el 26 de diciembre de 2000”*.

5. Recurso de apelación

La parte demandante interpuso recurso de apelación⁷, que fue concedido el 22 de junio de 2012⁸ y admitido el 3 de septiembre de 2012⁹.

5.1. La demandante solicitó acceder a todas las pretensiones de la demanda, alegando que no operó la caducidad de las providencias en las que se incurrió en

⁵ Fl. 169 a 189 y 191 a 199, C. 1.

⁶ Fl. 203 a 212, C. 6.

⁷ Fl. 216 a 226, C. 6.

⁸ Fl. 320, C. 6.

⁹ Fl. 324, C. 6.

error jurisdiccional.

Indicó que el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y Héctor Alfonso Sánchez Camelo incurrieron en error jurisdiccional y en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, puesto que el primero libró mandamiento de pago por un valor superior al que debía a FINANDINA S.A., le impuso excesivas medidas cautelares y tardó en tramitar el proceso ejecutivo con radicación 99-04101; y ambos incumplieron las obligaciones fijadas en el embargo y secuestro del vehículo de placas BHK228.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

El 27 de mayo de 2013¹⁰ se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente

6.1. Las partes¹¹ reiteraron lo expuesto.

6.2. El Ministerio Público¹² solicitó confirmar el fallo apelado, pues consideró que el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y Héctor Alfonso Sánchez Camelo incurrieron en defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por no custodiar ni vigilar adecuadamente el vehículo de placas BHK228, que había sido secuestrado dentro del proceso ejecutivo con radicación 99-04101.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del 16 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 del Código Contencioso Administrativo y 73 de la Ley 270 de 1996.

2. Acción procedente

¹⁰ Fl. 335, C. 6.

¹¹ Fl. 338 a 343 y 354 a 353, C. 6.

¹² Fl. 354 a 372, C. 6.

La acción de reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o a un acto administrativo, en este caso por hechos imputables a La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

3. Vigencia de la acción

Con el propósito de otorgar seguridad jurídica, de evitar la parálisis del tráfico jurídico dejando situaciones indefinidas en el tiempo, el legislador, apuntando a la protección del interés general¹³, estableció unos plazos para poder ejercer oportunamente cada uno de los medios de control judicial. Estos plazos resultan ser razonables, perentorios, preclusivos, improrrogables, irrenunciables y de orden público, por lo que su vencimiento, sin que el interesado hubiese elevado la solicitud judicial, implica la extinción del derecho de accionar, así como la consolidación de las situaciones que se encontraban pendientes de solución.

El establecimiento de dichas oportunidades legales pretende, además, la racionalización de la utilización del aparato judicial, lograr mayor eficiencia procesal, controlar la libertad del ejercicio del derecho de acción¹⁴, ofrecer estabilidad del derecho de manera que las situaciones controversiales que requieran solución por los órganos judiciales adquieran firmeza, estabilidad y con ello seguridad, solidificando y concretando el concepto de derechos adquiridos.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-394 de 2002: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general.

Como claramente se explicó en la sentencia C-832 de 2001 a que se ha hecho reiterada referencia, esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”

¹⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05 “...el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto, pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador (...). El término de caducidad, tiene entonces como uno de sus objetivos, racionalizar el ejercicio del derecho de acción, y si bien limita o condiciona el acceso a la justicia, es una restricción necesaria para la estabilidad del derecho, lo que impone al interesado el empleo oportuno de las acciones, so pena de que las situaciones adquieran la firmeza necesaria a la seguridad jurídica, para solidificar el concepto de derechos adquiridos.”

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

La caducidad, en la primera de sus manifestaciones, es un mecanismo de certidumbre y seguridad jurídica, pues con su advenimiento de pleno derecho y mediante su reconocimiento judicial obligatorio cuando el operador la halle configurada, se consolidan los derechos de los actores jurídicos que discuten alguna situación; sin embargo, en el anverso, la caducidad se entiende también como una limitación de carácter irrenunciable al ejercicio del derecho de acción, resultando como una sanción *ipso iure*¹⁵ que opera por la falta de actividad oportuna en la puesta en marcha del aparato judicial para hacer algún reclamo o requerir algún reconocimiento o protección de la justicia¹⁶, cuya consecuencia, por demandar más allá del tiempo concedido por la ley procesal, significa la pérdida de la facultad potestativa de accionar.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

La Sección Tercera de esta Corporación ha indicado, de manera reiterada, que cuando el daño alegado proviene de un error judicial el término de caducidad

¹⁵ Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013: *“Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial”*.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998: *“... [s]i el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”*.

empieza a contabilizarse a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia judicial que contiene el error judicial¹⁷.

Asimismo, tratándose de la declaración de responsabilidad del Estado por defectuoso funcionamiento de la administración de la justicia, el término de caducidad se cuenta a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho u omisión, debiendo tener en cuenta el conocimiento de dicho daño por la parte demandante.

En el caso *sub examine* se estima que el derecho de accionar se ejerció en tiempo, en lo que concierne al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por la devolución tardía del vehículo de placas BHK228, pues el 27 de enero de 2010 se presentó la demanda y, como el 27 de mayo de 2009 dicho automotor le fue devuelto a la demandante y ella presentó solicitud de conciliación prejudicial el 15 de septiembre de 2009, la cual se declaró fallida el 10 de diciembre de 2009¹⁸, el término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se devolvió su vehículo corrió hasta el 30 de agosto de 2011, lo que significa que el ejercicio del derecho de acción se realizó antes del vencimiento del término preclusivo.

Por otro lado, se advierte que operó el fenómeno preclusivo de la caducidad en lo que concierne al error jurisdiccional por librar mandamiento de pago por un valor superior al que la demandante debía a FINANDINA S.A. e imponer excesivas medidas cautelares en su contra, pues el 18 de junio de 2000 quedó ejecutoriado el mandamiento de pago de 3 de diciembre de 1999; y el 24 de enero de 2000 quedó ejecutoriado el auto que decretó las medias cautelares de 20 de enero 2000, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil; lo que quiere decir que transcurrieron más de dos (2) años desde el día siguiente al de la ejecutoria de las providencias judiciales en las que se alega que existe un error judicial – 19 de junio de 2000 y 25 de enero de 2000 – y aquel en el que se presentó la demanda -27 de enero de 2010-.

La misma suerte corre la acción impetrada para reclamar perjuicios por la mora en resolver el proceso ejecutivo con radicación 99-04101, pues éste terminó por auto

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 23 de junio de 2010, Rad: 17493; Auto del 9 de mayo de 2011, Rad.: 40.196; Sentencia del 27 de enero de 2012, Rad: 22.205.

¹⁸ Fl. 2, C. 4.

del 14 de septiembre de 2007, ejecutoriado el 21 de septiembre siguiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil; la demanda se presentó el 27 de enero de 2010 y como se presentó solicitud de conciliación prejudicial el 15 de septiembre de 2009, la cual se declaró fallida el 10 de diciembre de 2009, el término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la fecha en que quedó en firme el proceso, corrió hasta el 13 de enero 2010.

4. Legitimación en la causa

4.1. María Flor Cortés Quiñones es la persona sobre las que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y está legitimada en la causa por activa, pues está acreditado que era la propietaria del vehículo de placas BHK228, según da cuenta certificado de tradición del vehículo expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá el 8 de junio de 1999¹⁹.

4.2. La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial está legitimada en la causa por pasiva, pues el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá designó a Héctor Alfonso Sánchez Camelo como secuestre del vehículo de placas BHK228, y éste, a su vez, realizó una gestión como auxiliar de la justicia, que es considerada como inadecuada.

5. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el indebido manejo de bienes por parte de un secuestre puede ocasionar un daño antijurídico imputable al Estado por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

6. Solución de los problemas jurídicos

Antes de resolver el problema jurídico es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado y aquella derivada del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

¹⁹ Fl. 16, C. 3.

6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991²⁰ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho²¹, que contraría el orden legal²² o que está desprovista de una causa que la justifique²³, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida²⁴, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta violatorio del ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre, de donde la antijuridicidad del daño deviene del necesario juicio de menosprecio del resultado y no de la acción que lo causa.

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto²⁵.

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

²⁰ “Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

²² Cfr. De Cupis. Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A.1975. Pág.90.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867

²⁴ Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, Rad.: 36.386.

neminem laudere y de igualdad ante las cargas públicas, resarcimiento que debe ser proporcional al daño sufrido.

6.2. Régimen de responsabilidad del Estado por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia

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

ARTÍCULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

La mencionada normatividad estableció que el Estado sería patrimonialmente responsable por razón o con ocasión de la actuación judicial en los siguientes eventos: i) defectuoso funcionamiento de la administración de justicia; ii) error jurisdiccional y iii) privación injusta de la libertad²⁶.

El defectuoso funcionamiento de la administración de justicia fue regulado en el artículo 69 de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 69. DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Fuera de los casos previstos en los artículos 66 y 68 de esta ley, quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación.

El defectuoso funcionamiento de la administración de justicia es un título de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado de carácter subjetivo en el que el daño antijurídico deriva de una situación anormal de tutela judicial efectiva²⁷, producto de que el servicio público de administración de justicia ha funcionado mal, no ha funcionado, o ha funcionado en forma tardía.²⁸

Este título de atribución de responsabilidad se caracteriza por los siguientes aspectos: (i) se predica de las actuaciones judiciales para adelantar el proceso o

²⁶ Cfr. Artículo 65. Ley 270 de 1996.

²⁷ Cfr. Santofimio Gamboa. Jaime Orlando. Responsabilidad del Estado por la actividad judicial. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2016. P. 149.

²⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 21 de septiembre de 2017. Rad: 55999.

para la ejecución de providencias judiciales²⁹; (ii) proviene de los funcionarios judiciales, particulares que ejerzan facultades jurisdiccionales, empleados, agentes o auxiliares de la justicia; (iii) se presenta un funcionamiento anormal de la administración de justicia, frente a lo que debería considerarse como adecuado; (iii) comprende la mora judicial, esto es, la injustificada falta de decisión judicial en un plazo razonable³⁰, cuando “no existen factores que ameriten sobrepasar los términos fijados en la ley, dentro de los cuales se pueden encontrar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido llevado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora;”³¹ (iv) es de carácter residual, puesto que únicamente se configura cuando los hechos no se enmarquen en los títulos de error jurisdiccional o privación injusta de la libertad³².

De igual forma, atendiendo a que el régimen de responsabilidad en los casos de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia es de carácter subjetivo, la parte demandante tiene la carga de demostrar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, el daño y su cuantificación, así como la imputación fáctica y jurídica para de esa forma poder obtener una sentencia favorable a sus pretensiones indemnizatorias. Por su parte, la demandada para lograr eximir su responsabilidad, deberá cumplir con la carga de demostrar inexistencia del defecto en el funcionamiento de la administración de justicia, una causa extraña que rompa la imputación o la ausencia de cualquiera de los demás elementos que constituyen el juicio de responsabilidad.

6.3. El caso concreto

En el presente caso María Flor Cortés Quiñones pretende que se declare administrativamente responsable a La Nación – Rama Judicial – Dirección

²⁹ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de noviembre de 2001. Rad: 13164.

³⁰ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 21 de septiembre de 2017. Rad: 55999.

³¹ *Ibíd.*

³² Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 21 de septiembre de 2017. Rad: 23769.

Ejecutiva de Administración Judicial, de los perjuicios ocasionados por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y Héctor Alfonso Sánchez Camelo, quienes incurrieron en un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia al incumplir las obligaciones fijadas para el embargo y secuestro de bienes, pues tardaron 2 años en devolver el vehículo de placas BHK228, una vez terminado el proceso ejecutivo adelantado en su contra.

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

6.3.1 Hechos probados

Está probado que el 24 de noviembre de 1999 FINANDINA S.A. presentó demanda ejecutiva contra María Flor Cortés Quiñones, según da cuenta copia auténtica de la demanda presentada en esa fecha³³.

Asimismo, consta que mediante auto del 3 de diciembre de 1999 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá libró mandamiento de pago en contra de María Flor Cortés Quiñones en el proceso ejecutivo con radicación 99-04101, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído³⁴.

Se probó que mediante auto del 20 de enero de 2000 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá decretó el embargo del vehículo de placas BHK228, de la cuota parte sobre el inmueble ubicado en la carrera 28 No. 3 A 39 de Bogotá y de los dineros recibidos por concepto de arrendamiento de dicho inmueble, todo de propiedad de María Flor Cortés Quiñones, según consta en copia auténtica de dicho proveído³⁵ y en el certificado de tradición del vehículo expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá el 8 de junio de 1999³⁶.

Consta que el 11 de junio de 2002 la Inspección Novena Distrital de Policía realizó diligencia de secuestro del vehículo de placas BHK228, por orden del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, y se posesionó al señor Héctor Alfonso

³³ Fl. 38 a 41, C. 4.

³⁴ Fl. 44, C. 4.

³⁵ Fl. 7, C. 3.

³⁶ Fl. 16, C. 3.

Sánchez Camelo como secuestre, según da cuenta copia auténtica del acta levantada en dicha diligencia en esa fecha³⁷.

Se demostró que mediante auto del 14 de septiembre de 2007 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá dio por terminado el proceso ejecutivo y levantó las medidas cautelares decretadas en contra de María Flor Cortés Quiñones, según consta en copia auténtica de dicho proveído³⁸.

Está probado que mediante auto del 10 de octubre de 2007 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá ordenó a FINANDINA S.A. entregar el vehículo de placas BHK228 a María Flor Cortés Quiñones, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído³⁹.

Se probó que el 18 de octubre de 2007 Héctor Alfonso Sánchez Camelo informó al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá que el 11 de junio de 2002 entregó el vehículo de placas BHK228 a Yadira Sáenz Bernal, apoderada de FINANDINA S.A., a título de depósito gratuito, según da cuenta copia simple del oficio suscrito en esa fecha⁴⁰.

Consta que mediante auto del 28 de enero de 2008 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá requirió a FINANDINA S.A. para que informara dónde se encontraba el vehículo de placas BHK228, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído⁴¹.

Se demostró que el 8 de marzo de 2008 FINANDINA S.A. informó al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá que nunca tuvo la tenencia del vehículo de placas BHK228, según consta en copia auténtica del oficio suscrito por el Segundo Suplente del Gerente General de dicha entidad en tal fecha⁴².

Está probado que mediante auto del 12 de marzo de 2008 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá abrió incidente de exclusión de la lista de auxiliares de la

³⁷ Fl. 78 y 79, C. 3.

³⁸ Fl. 114, C. 4.

³⁹ Fl. 121 y 122, C. 4.

⁴⁰ Fl. 157, C. 4.

⁴¹ Fl. 148, C. 4.

⁴² Fl. 153 y 154, C. 4.

justicia en contra del señor Héctor Alfonso Sánchez Camelo, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído⁴³.

Se probó que mediante auto del 12 de marzo de 2008 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá libró oficio a la SIJIN de la Policía Nacional para retener el vehículo de placas BHK228 en cualquier parte del territorio nacional, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído⁴⁴.

Consta que el 6 de noviembre de 2008 la Policía Nacional inmovilizó el vehículo de placas BHK228 en la ciudad de Mocoa, según da cuenta copia auténtica del informe suscrito por agentes de la Seccional de Putumayo de dicha entidad y del auto de 14 de noviembre de 2008 suscrito por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá⁴⁵.

Se demostró que mediante auto del 6 de febrero de 2009 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá requirió a María Flor Cortés Quiñones para que recibiera el vehículo de placas BHK228, según da cuenta copia auténtica de dicho proveído.

Finalmente, consta que el 27 de mayo de 2009 María Flor Cortés Quiñones recibió el vehículo de placas BHK228, según da cuenta copia auténtica del acta de la diligencia de entrega del vehículo de esa fecha⁴⁶.

6.3.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado

En el caso *sub examine* se tiene que el **daño** alegado es la mora de 2 años en devolver el vehículo de placas BHK228 a María Flor Cortés Quiñones, una vez terminado el proceso ejecutivo con radicación 99-04101, lo cual se encuentra acreditado mediante auto del 14 de septiembre de 2007⁴⁷ y acta de la diligencia de entrega del vehículo de 27 de mayo de 2009⁴⁸. El daño tiene el carácter de antijurídico, pues se trata de la afectación de un interés legítimo protegido por el ordenamiento jurídico.

⁴³ Fl. 166, C. 4.

⁴⁴ Fl. 155, C. 4.

⁴⁵ Fl. 8 y 9, C. 2.

⁴⁶ Fl. 45 y 46 y 52 a 55, C. 2.

⁴⁷ Fl. 114, C. 4.

⁴⁸ Fl. 45 y 46 y 52 a 55, C. 2.

Para determinar si hay lugar a **imputar** el daño antijurídico a La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es menester determinar si el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá y Héctor Alfonso Sánchez Camelo, como auxiliar de la justicia, omitieron el cumplimiento de sus deberes legales al momento de vigilar y administrar el vehículo de placas BHK228.

Así pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 515 del Código de Procedimiento Civil *“El secuestro de bienes sujetos a registro, tanto el previo como el decretado en el proceso, sólo se practicará una vez se haya inscrito el embargo y siempre que en la certificación del registrador aparezca el demandado como su propietario”*.

A su turno, el artículo 682, numeral 4, de la misma normativa dispone que el secuestro de vehículos debe realizarse con base en la siguiente regla: *“...el secuestre depositará inmediatamente los vehículos... y demás bienes en la bodega de que disponga y a falta de ésta en un almacén general de depósito u otro lugar que ofrezca plena seguridad, de lo cual informará por escrito al juez al día siguiente, y deberá tomar las medidas adecuadas para la conservación y mantenimiento”*.

En esta misma línea, el artículo 10 del Código de Procedimiento Civil señala que: *“En todo caso, el depositario o administrador dará al juzgado informe mensual de su gestión, sin perjuicio del deber de rendir cuentas... Cuando se trate de secuestro de bienes muebles distintos de los mencionados en los numerales 5 a 10 del artículo 682 y de vehículos de servicio público, los secuestres deberán depositar los bienes que reciban en la mencionada bodega; no podrán cambiarlos de lugar salvo para trasladarlos a otra que haya tenido igual aprobación, previo informe escrito al respectivo juez, y deberán abstenerse de usarlos en cualquier forma”*.

Por su parte, los artículos 2273 a 2281 del Código Civil, en cuanto al secuestro refieren que:

*“Artículo 2273. Definición de secuestro. El secuestro es el depósito de una cosa que se disputan dos o más individuos, en manos de otro que debe restituir al que obtenga una decisión a su favor.
El depositario se llama secuestre.*

Artículo 2274. Aplicación de las reglas sobre el depósito. Las reglas del secuestro son las mismas que las del depósito propiamente dicho, salvo las disposiciones que se expresan en los siguientes artículos y en las leyes de procedimiento.

Artículo 2275. Bienes objeto de secuestro. Pueden ponerse en secuestro no sólo cosas muebles, sino bienes raíces.

Artículo 2276. Secuestro convencional y judicial. El secuestro es convencional o judicial.

El convencional se constituye por el solo consentimiento de las personas que se disputan el objeto litigioso.

El judicial se constituye por decreto de juez, y no ha menester otra prueba.

Artículo 2277. Obligaciones frente al secuestro. Los depositantes contraen para con el secuestro las mismas obligaciones que el depositante respecto del depositario en el depósito propiamente dicho, por lo que toca a los gastos y daños que le haya causado el secuestro.

Artículo 2278. Reclamo por pérdida de la tenencia. Perdiendo la tenencia podrá el secuestro reclamarla contra toda persona, incluso cualquiera de los depositantes, que la haya tomado sin el consentimiento del otro, o sin decreto del juez, según el caso fuere.

Artículo 2279. Facultades del secuestro de inmueble. El secuestro de un inmueble tiene relativamente a su administración, las facultades y deberes de mandatario, y deberá dar cuenta de sus actos al futuro adjudicatario.

Artículo 2280. Cesación del cargo de secuestro. Mientras no recaiga sentencia de adjudicación, pasada en autoridad de cosa juzgada, no podrá el secuestro exonerarse de su cargo, sino por una necesidad imperiosa, de que dará aviso a los depositantes, si el secuestro fuere convencional, o al juez en el caso contrario, para que disponga su relevo.

Podrá también cesar antes de dicha sentencia, por voluntad unánime de las partes, si el secuestro fuere convencional, o por decreto de juez, en el caso contrario.

Artículo 2281. Restitución de la cosa. Pronunciada y ejecutoriada dicha sentencia, debe el secuestro restituir el depósito al adjudicatario.”

Adicionalmente, el artículo 688 del Código de Procedimiento Civil señala que se debe relevar al secuestro y proceder a la entrega de bienes, de oficio o a petición de parte, entre otros, “...[s]i se comprueba que ha procedido con negligencia o abuso en el desempeño del cargo o violado los deberes y prohibiciones consagrados en el artículo 10. Para este fin se tramitará incidente y el auto que lo resuelva será inapelable. [y] [s]i deja de rendir cuentas de su administración o de presentar los informes mensuales, en cuyo caso se le relevará de plano”.

Siguiendo la misma línea, el artículo 9 A de la misma normativa dispone la exclusión de la lista de auxiliares de la justicia y la imposición de multas a quienes: “...como secuestres... no hayan rendido oportunamente cuenta de su gestión, o cubierto el saldo a su cargo, o reintegrado los bienes que se le

confiaron o los hayan utilizado en provecho propio o de terceros, o se les halle responsables de administración negligente”.

Bajo el anterior contexto, se encuentra acreditado i) que mediante auto del 20 de enero de 2000 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá decretó el embargo del vehículo de placas BHK228, de propiedad de María Flor Cortés Quiñones; ii) que el 11 de junio de 2002 la Inspección Novena Distrital de Policía realizó diligencia de secuestro del vehículo de placas BHK228 y se posesionó al señor Héctor Alfonso Sánchez Camelo como secuestre del bien, iii) que mediante auto del 14 de septiembre de 2007 el Juzgado dio por terminado el proceso ejecutivo y levantó las medidas cautelares decretadas contra de María Flor Cortés Quiñones, iv) que mediante auto del 10 de octubre de 2007 el Juzgado solicitó a FINANDINA S.A. entregar el vehículo de placas BHK228 a María Flor Cortés Quiñones, v) que el 18 de octubre de 2007 Héctor Alfonso Sánchez Camelo informó al Juzgado que el 11 de junio de 2002 entregó el vehículo de placas BHK228 a Yadira Sáenz Bernal, apoderada de FINANDINA S.A.; vi) que mediante auto del 28 de enero de 2008 el Juzgado requirió a FINANDINA S.A. para que informara dónde se encontraba el vehículo de placas BHK228, vii) que el 8 de marzo de 2008 FINANDINA S.A. informó al Juzgado que nunca tuvo la tenencia del vehículo de placas BHK228, viii) que mediante auto del 12 de marzo de 2008, el Juzgado abrió incidente de exclusión de la lista de auxiliares de la justicia en contra de Héctor Alfonso Sánchez Camelo, ix) que mediante auto del 12 de marzo de 2008 el Juzgado libró oficio a la SIJIN de la Policía Nacional para retener el vehículo de placas BHK228, x) que el 6 de noviembre de 2008 la Policía Nacional inmovilizó el vehículo de placas BHK228 en la ciudad de Mocoa, xi) que mediante auto del 6 de febrero de 2009 el Juzgado requirió a María Flor Cortés Quiñones para que recibiera el vehículo de placas BHK228 y xii) que el 27 de mayo de 2009 María Flor Cortés Quiñones recibió el vehículo.

En suma, se observa que Héctor Alfonso Sánchez Camelo, en calidad de auxiliar de la justicia, no cumplió con los deberes y obligaciones que se encontraban a su cargo, al desconocer lo dispuesto en los artículos 9 A, 10 y 682, numeral 4, del Código de Procedimiento Civil y 2181 del Código Civil, puesto que se designó como secuestre del vehículo de placas BHK228 y no reintegró el bien que le había sido confiado, ni dio al juzgado informe mensual de su gestión, ni depositó el vehículo en una bodega o un almacén general que ofreciera plena seguridad, ni

adoptó medidas adecuadas para conservarlo y mantenerlo, ni rindió cuentas de ello.

Es evidente que la conducta de Héctor Alfonso Sánchez Camelo fue negligente, pues al término del proceso ejecutivo no sabía del paradero del vehículo que le había sido encomendado y éste terminó siendo inmovilizado casi 2 años después, en el municipio de Mocoa.

Esta razón fue suficiente para que el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, que había decretado el embargo del vehículo, abriera un incidente para excluirlo de la lista de auxiliares de la justicia, por adelantar una gestión inadecuada.

El daño alegado es imputable a La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, puesto que esta entidad está llamada a responder por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia producido por el ejercicio inadecuado de la función de los auxiliares de la justicia⁴⁹. Debe recordarse que el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia puede provenir de las actuaciones “...no sólo de los funcionarios, sino también de los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, de los empleados judiciales, de los agentes y de los auxiliares judiciales”⁵⁰.

6.3.3. Liquidación de perjuicios

En la demanda se solicitó condenar a La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a pagar \$1.000.000.000 a María Flor Cortés Quiñones, por **perjuicios morales** y **materiales**. Sin embargo, no se aportó prueba de la causación de los perjuicios morales.

De acuerdo con lo expuesto, se encuentra que en el presente caso la parte actora no cumplió con la carga de la prueba, teniendo en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, “*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 7 de mayo de 2018, Rad.: 40379; Sentencia del 14 de febrero de 2018, Rad.: 41328; Sentencia del 22 de noviembre de 2017, Rad.: 38910; Sentencia del 22 de junio de 2017, Rad.: 42375.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 16 de julio de 2015, Rad.: 36634.

Por lo anterior no hay lugar a reconocer los perjuicios morales reclamados por la demandante.

Por otro lado, se evidencia que en la diligencia de secuestro del vehículo realizada el 11 de junio de 2002, la Inspección Novena Distrital de Policía manifestó que se *“declara legalmente secuestrado el vehículo de placas BHK228... color verde oliva, de servicio particular... el cual se encuentra en regular estado de conservación, con la pintura un poco deteriorada y sin que haya sido posible verificarle su estado de funcionamiento mecánico ni eléctrico...”*⁵¹.

A su turno, en el acta de la diligencia de entrega del vehículo de 27 de mayo de 2009 el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá indicó que el estado del vehículo no era bueno. La descripción realizada fue el siguiente:

“...haciendo una inspección visual del vehículo se puede observar en la parte estructural exterior que en su carrocería se observan golpes leves y rayones en general. Posee en la parte inferior del mono casco golpes que afectan la dureza de la estructura y se observa corrosión en los cimientos de las puntas del chasis visualizando grietas en las mismas, en la parte posterior de la torre de fijación de la suspensión se observa una corrosión fuerte, la cual debilita la parte posterior de la estructura.

Además, se observa que el vehículo ha sido intervenido en latonería y pintura, ensamblado de una manera irregular, por lo tanto se observa descuadre en la línea y desajuste en la puerta y el capot, los bompers están golpeados y no ajustan correctamente, el vidrio panorámico delantero se encuentra rayado debido a que las plumillas no son las del vehículo. La plumilla del panorámico trasero está dañada. Se observa desajuste en las farolas, posee en el bosel de la capota las cubiertas del portaequipaje deterioradas, la estructura interna de las salpicaderas traseras oxidadas y que han sido reparadas.

*El ajuste interno, tanto de sillas como de millare totalmente desajustado, posee en el millare partes rotas como son los anclajes de la guantera, la ventanilla del aire de calefacción, tablero roto, botones de calefacción ausentes. En el millare le han instalado mandos electrónicos que no corresponden al vehículo, las cubiertas o accesorios de lujo de las puertas traseras no los tienen. Los pines de las puertas delanteras están rotas, las lunas no son originales...”*⁵²

En suma, se advierte que el vehículo de placas BHK228 no fue devuelto a la demandante en el mismo estado en que se aprehendió, pero no existe constancia del valor de los perjuicios irrogados.

⁵¹ Fl. 79, C. 3.

⁵² Fl. 54 y 55, C. 2.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia proferida el 16 de noviembre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al constatar que La Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ocasionó el daño a la demandante y que es necesario condenarla en abstracto con el fin de determinar el valor de las reparaciones que requiere el vehículo para que quede en condiciones similares a las que podría haber tenido al momento en que el mismo fue secuestrado.

6.3.4. Condena en costas

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

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 16 de noviembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: DAR cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Presidente de la Sala
Aclaración de voto Cfr. Rad. 36146-15 #1

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

P1

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C
Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-26-000-2010-000-2601(44809)

Actor: MARÍA FLOR CORTÉS DE QUIÑONES

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

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA

ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Cfr. Rad. 36146 15 # 1

Temas: Privación injusta de la libertad–Competencia del Consejo de Estado para conocer en segunda instancia. Privación injusta de la libertad-La sentencia C-037 de 1996 fijó el sentido del artículo 68 de la Ley 270 de 1996. Privación injusta de la

libertad por *in dubio pro reo*-El demandante tiene la carga de demostrar que su detención es injusta.

ACLARACIÓN DE VOTO

1. En esta decisión del 22 de octubre de 2015, en cuanto a la competencia, se reiteró el criterio jurisprudencial contenido en el auto del 9 de septiembre de 2008, Rad. 34.985, proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con arreglo al cual conforme al artículo 73 de la Ley 270 de 1996 esta Corporación conoce en segunda instancia de los procesos de reparación directa por hechos u omisiones imputables a la administración de justicia, sin consideración a la cuantía de las pretensiones. Dijo la Sala:

Según tales directrices, para conocer de las acciones de reparación directa derivadas del error jurisdiccional, de la privación injusta de la libertad y del defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, serán competentes, únicamente, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, lo cual significa que de dicha competencia fueron excluidos los jueces administrativos del circuito cuyo funcionamiento y existencia como parte integral de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue contemplada también de manera expresa a lo largo de los artículos 11-3, 42 y 197 de esa misma Ley Estatutaria.

A mi juicio el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, al no ostentar el rango de norma estatutaria, ya había sido derogado tácitamente por los artículos 40 y 42 de la Ley 446 de 1998, que dispusieron que los procesos de reparación directa por hechos u omisiones imputables a la administración de justicia estaban sujetos a la cuantía de las pretensiones.

Por ello, a partir del 1º de agosto de 2006, fecha en que entraron en operación los juzgados administrativos (art. 1 y 2 del Acuerdo PSAA 06-3409 de 2006), el Consejo de Estado sólo tiene competente para conocer de estos procesos en segunda instancia, cuando su cuantía sea superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. En esta decisión del 22 de octubre de 2015, también se reiteró el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia del 2 de mayo de 2007, con arreglo al cual los tres eventos del artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 se deben abordar bajo un título objetivo de responsabilidad:

En tercer término, se ha reiterado el carácter injusto de los tres casos de detención que preveía el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal y,

por consiguiente, se sostuvo que frente a la reclamación de perjuicios fundada en alguno de los tres supuestos consignados en dicho precepto, resultaba indiferente establecer si en la providencia que ordenó la privación de la libertad se incurrió o no en error judicial, por cuanto lo que compromete la responsabilidad del Estado —se dijo— no es la antijuridicidad de la conducta del agente del Estado, sino la antijuridicidad del daño sufrido por la víctima, en tanto que ésta no tiene la obligación jurídica de soportarlo.

En mi criterio, el fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado en los eventos de privación injusta de la libertad no puede radicarse en el artículo 414 del derogado Decreto Ley 2700 de 1991, justamente porque se trata de una norma que no se encuentra vigente.

Dicho fundamento se encuentra en el artículo 68 de la Ley 270 de 1996, que previó la posibilidad de demandar al Estado la reparación de perjuicios cuando la privación de la libertad tenga el carácter de injusta.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 1996, condicionó la exequibilidad de esta norma, al indicar que la expresión “*injustamente*” hace referencia a una actuación “*abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales*”, por lo que los eventos de privación injusta de la libertad deben ser abordados en los estrictos y precisos términos de la modulación que se hizo en este control de constitucionalidad, que por tratarse de una norma estatutaria, tiene el alcance de cosa juzgada absoluta⁵³.

3. Igualmente, esta decisión reiteró el criterio adoptado en la sentencia del 4 de diciembre de 2006, Rad. 13.168 y en la sentencia del 17 de octubre de 2013, Rad. 23.354, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera, con arreglo al cual cuando la absolución obedece a la aplicación del *in dubio pro reo*, la responsabilidad es de carácter objetivo:

Exonerar al Estado de responsabilidad por no realizar o culminar las averiguaciones que habrían —probablemente— conducido a la estructuración de la causal de detención preventiva injusta consistente en que el sindicado no cometió el hecho, habiéndose previamente dispuesto su encarcelamiento, constituiría una manifiesta inequidad. Y esa consideración no se modifica por el hecho de que la absolución se haya derivado de la aplicación del multicitado principio “in dubio pro reo”, pues la operatividad

⁵³ Cfr. Salvamento de voto de la Magistrada Ruth Stella Correa Palacios a la sentencia del 25 de febrero de 2009, Rad. 25.508.

del mismo en el sub júdice no provee de justo título —ex post— a una privación de libertad por tan prolongado período, si el resultado del proceso, a su culminación y de cara a la situación de aquí demandante, continuó siendo la misma que ostentaba antes de ser detenido: no pudo desvirtuarse que se trataba de una persona inocente.

Considero que aún en vigencia del artículo 414 del derogado Decreto Ley 2700 de 1991, los casos de *in dubio pro reo* no podían analizarse bajo un título de imputación objetivo, toda vez que la norma previó esta posibilidad solo para los eventos en que la sentencia absolutoria o su equivalente se hubiere dictado porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió o la conducta no era punible. En los demás casos, el demandante tenía la carga de demostrar que su detención había sido injusta.

Esta conclusión se impone con más fuerza a partir de la sentencia C-037 de 1996, que definió el sentido del artículo 68 LEAJ, al establecer que la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad, en todos los eventos, debía ser abordada desde el título de imputación por antonomasia: la falla del servicio.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE