

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Retención de vehículo automotor por autoridad / RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL O PATRIMONIAL DEL ESTADO - Condena por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia. Retardo injustificado en entrega de vehículo automotor vinculado a proceso penal / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Condena. Retardo injustificado en entrega de vehículo automotor vinculado a proceso penal / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Retardo injustificado o demora injustificada. Fiscalía General de la Nación / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Retención de vehículo automotor por autoridad**

La parte actora considera que el daño invocado en la demanda, es decir, la retención de su vehículo con ocasión del proceso penal seguido contra terceros, es antijurídico, pues no estaba obligado a soportar indefinidamente la medida cautelar impuesta a su propiedad. La Sala considera que existen dos momentos de la investigación penal que son constitutivos de un retardo judicial injustificado y, por lo tanto, de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. (...) El vehículo en cuestión fue incautado por agentes de policía y fue puesto a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes el 30 de abril de 1993 (...) El 17 de julio de 1993, tres meses después, la Dirección Nacional de Estupefacientes entregó el vehículo, de manera provisional, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, (...) el 1 de diciembre de 1993, el (...) apoderado de la demandante, solicitó la resolución del incidente de restitución del bien incautado que había iniciado el 31 de mayo de ese año. (...) Por su parte, el Juzgado Regional de Barranquilla se abstuvo de resolver el incidente de restitución del bien, pues señaló que el trámite le correspondía a la Fiscalía Regional de esa ciudad. Precisó que el ente investigador estaba a cargo del incidente incluso antes de tramitarse la solicitud de sentencia anticipada que, asegura, fue la única participación que el juzgado tuvo en el proceso (...) Es claro entonces que la Fiscalía Regional de Barranquilla retardó de manera injustificada la resolución del incidente de restitución del bien de propiedad de la señora Rita del Pilar Najera, pues en vez de tramitarlo, como era su deber, decidió enviar los cuadernos del incidente al Juzgado Regional de Barranquilla, que no tenía competencia para decidirlo, y de esta forma dilató el incidente que había iniciado el 31 de mayo de 1993. (...) Como puede observarse, la Fiscalía Regional de Barranquilla no solo dilató el incidente de restitución del vehículo al enviar los cuadernos del mismo al Juzgado Regional, sino que también incurrió en un retardo injustificado al solicitar la entrega del automotor a una dependencia que no tenía la administración del mismo, esto es, la Fiscalía Delegada ante la Unidad Investigativa de Cartagena, que a su vez acudió a la Sección de Automotores del Departamento de Policía de Bolívar, sin éxito alguno, pues el bien estaba a disposición de la Dirección de Estupefacientes. (...) Por esta razón, el 3 de noviembre de 1994, la Fiscalía Regional de Barranquilla debió corregir su providencia del 25 de agosto de 1994 en el sentido de solicitar a la Dirección Nacional de Estupefacientes que dejara a disposición de dicho despacho el automóvil en cuestión (...) Finalmente, el 12 de diciembre de 1994, (...) quien había destinado el vehículo la Dirección Nacional de Estupefacientes, hizo entrega del mismo al abogado (...) apoderado de la señora Rita Najera de Jiménez (...). Estas dos circunstancias –la solicitud al Juzgado Regional para que tramitara el incidente y el requerimiento de entrega a una entidad que no tenía la administración del vehículo– revelan una negligencia por parte de la Fiscalía Regional de Barranquilla que sin duda incidió sobre el tiempo en que debió restituirse el bien a la señora Najera de Jiménez. El lapso de 19 meses y 12 días

que tardó la administración de justicia en devolver a la demandante su vehículo resultan injustificados al advertirse sendos errores por parte de la dependencia que debía adelantar dicho trámite. (...) La Sala considera que el tiempo empleado por la Fiscalía Regional para restituir a la demandante su vehículo excedió los límites del plazo razonable en la resolución de asuntos judiciales. Al analizar los criterios de razonabilidad en el plazo, no se observa que el asunto fuera de una complejidad considerable –desde el inicio del incidente se tenía certeza sobre la propiedad del vehículo y de lo ajeno que era el delito a la señora Najera–, ni se advierte que la demandante diera lugar con su conducta a la dilación del trámite incidental, pues la parte interesada fue oportuna en sus reclamaciones. Por el contrario, se evidencia que la falta de diligencia de la Fiscalía, sumada a los errores en que incurrió al requerir a oficinas que no tenían que ver con el vehículo, fueron determinantes en la demora judicial que debió sufrir, sin estar obligada a ello, la demandante. (...) En consecuencia, al estar demostrada la antijuridicidad del daño y su imputación a la entidad demandada, la Sala revocará la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

**PERJUICIOS MATERIALES - Retención de vehículo automotor. Falta de prueba que demuestre gastos de transporte / PERJUICIOS MATERIALES - Aplicación de presunción de gastos de transporte. Auxilio de transporte legal mensual / PERJUICIOS MATERIALES - Gastos de transporte. Fórmula de liquidación / PERJUICIOS MATERIALES - Reconocimiento de pago de impuesto sobre vehículo automotor por tiempo de retención / PERJUICIOS MATERIALES - Pago de impuesto sobre vehículo automotor. Fórmula de liquidación**

La parte actora solicita la reparación de los perjuicios materiales causados como consecuencia de la retención del vehículo de propiedad de la señora Rita del Pilar Najera Vda. de Jiménez, representados en los gastos de transporte en que debió incurrir para procurar su movilidad. (...) Sin embargo, estos perjuicios no están demostrados en el plenario. No existe prueba de que la demandante haya contratado los servicios de un taxi ni el valor de los mismos. En la segunda instancia, la parte actora insistió en la práctica de un dictamen pericial y del testimonio del taxista que presuntamente prestó sus servicios, pero el decreto de estas pruebas fue denegado por esta Corporación en auto del 3 de abril de 2006, luego de advertir que el dictamen pericial era una prueba inconducente y que el testimonio había sido denegado por el Tribunal a quo por no cumplir con los requisitos legales, sin que la parte interesada recurriera tal decisión. Al resolver el recurso de súplica, la Sala agregó que la parte actora no hizo requerimiento alguno sobre la práctica del testimonio, a pesar de su importancia para el informe pericial, y que dicha inactividad es constitutiva de culpa en la no práctica de la prueba. Por lo anterior, al estar resuelta la solicitud de pruebas, denegada por la falta de diligencia probatoria de la parte actora, la Sala se abstendrá de pronunciarse al respecto. (...) Sin perjuicio de lo anterior, en vista de que las pretensiones de la demanda se orientan a que se indemnice a la demandante por los gastos de transporte en que debió incurrir debido a la retención de su vehículo, la Sala estima que, en ausencia de una prueba que acredite tales gastos, se debe presumir que corresponden a aquellos que normalmente asumen las personas en Colombia para procurar su movilidad, esto es, el auxilio de transporte legal mensual, que en el año que corre equivale a \$74.000. Este valor se debe multiplicar por los 19 meses y 12 días que duró retenido injustificadamente el vehículo de la demandante, esto es, desde el 30 de abril de 1993, cuando el automotor fue aprehendido por agentes de la policía, hasta el 12 de diciembre de 1994, cuando finalmente le fue restituido. La operación aritmética arroja la suma de \$1.435.600, que es el valor que la entidad deberá pagar a la señora Rita del

Pilar Najera por concepto de reparación del daño emergente, representado en los gastos de transporte en que debió incurrir mientras se vio privada de su vehículo. (...) Además, dado que la señora Najera debió pagar los impuestos de su vehículo durante dos anualidades tributarias (1993 y 1994) a pesar de carecer de la tenencia, la entidad debe cubrir el valor del impuesto sobre el vehículo automotor correspondiente a dos años. Para ello se acude a la Resolución n.º 0003740 del 28 de noviembre de 2014 del Ministerio de Transporte, que establece la base gravable de los vehículos automóviles, camperos, station wagons, motocicletas y motocarros, para el año 2015. En el Anexo n.º 1 se establece que un vehículo marca Renault 9, con cilindraje de 1.300 cc., modelo 1990, tiene una base gravable de 2.700, valor que expresado en miles de pesos (como indica el Anexo que debe leerse) corresponde a \$2.700.000. (...) En el Decreto 2621 de 2014, que reajustó los valores absolutos del impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998, se señala que los vehículos particulares cuya base gravable sea inferior a \$41.430.000 deberán pagar una tarifa de 1.5% sobre la base efectiva. Así las cosas, a la propietaria del vehículo en mención le corresponde pagar el 1.5% de \$2.700.000, esto es, \$40.500 (\$81.000 por dos años). Dicho valor, como se dijo, también deberá ser cubierto por la entidad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 488 DE 1998 / DECRETO 2621 DE 2014 / RESOLUCION 0003740 (28 de noviembre) DE 2014 EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

**PERJUICIOS MORALES - Retención de vehículo automotor. No reconoce por cuanto no acreditó afectación o dolor padecido con la retención del vehículo**

En relación con los perjuicios morales, es necesario recordar que, si bien el Consejo de Estado ha dicho que es posible derivar los perjuicios morales de situaciones diferentes a la pérdida de seres queridos o por lesiones personales (por ejemplo, por pérdida de bienes, incumplimiento de obligaciones o mal funcionamiento de la administración de justicia), la reparación está sujeta a la existencia de pruebas que demuestren tales perjuicios, pues no es dado presumirlos. Como no está acreditado que la retención de su vehículo le haya generado un dolor a la demandante, se denegará toda compensación por ese concepto.

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto se pueden consultar las decisiones: 5 de octubre de 1989, exp. 5320; 11 de noviembre de 2009, exp. 17119; y 5 de marzo de 2015, exp. 28955

**NOTA DE RELATORIA:** Con aclaración de voto de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo. A la fecha esta relatoría no cuenta con el medio físico ni magnético de la citada aclaración.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION B**

**Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO**

Bogotá D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015).

**Radicación número: 13001-23-31-000-1995-10521-01(30607)**

**Actor: RITA DEL PILAR NAJERA VIUDA DE JIMENEZ**

**Demandado: NACION - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)**

La Sala resuelve el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia de 2 de septiembre de 2004, dictada por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Atlántico, Córdoba, Magdalena, Sucre y Bolívar, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda. La sentencia será revocada.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

El 30 de abril de 1993, en Cartagena de Indias, los señores Iván Jiménez Najera e Iván Morales Salgado se movilizaban en el automóvil particular de propiedad de la madre del primero, la señora Rita del Pilar Najera Vda. de Jiménez, con dirección a un taller de mecánica. En la carretera, los tripulantes recogieron al señor Rafael Salas Franco, quien les solicitó que lo llevaran al barrio Bocagrande de la misma ciudad. Momentos después la Policía Nacional interceptó el vehículo y, al inspeccionarlo, encontró en el asiento posterior varios paquetes de cocaína. En la investigación penal adelantada por estos hechos, la Fiscalía Regional de Orden Público de Barranquilla dictó medida de aseguramiento contra Salas Franco y se abstuvo de proferir medida alguna contra Jiménez y Morales, que fueron absueltos de todo cargo. Pese a lo anterior, el vehículo de la demandante estuvo retenido a disposición de las autoridades durante 19 meses.

### **ANTECEDENTES**

#### **I. Lo que se pretende**

1. El 12 de diciembre de 1995, Rita del Pilar Najera Vda. de Jiménez, a través de apoderado, en escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Bolívar y en ejercicio de la acción de **reparación directa** establecida en el artículo 86 del

Código Contencioso Administrativo, presentó demanda contra la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, con el propósito de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 3, c. 1):

*Que mediante los trámites de reparación directa, su señoría declare que en virtud de la captura del vehículo, no habiéndolo puesto a órdenes de su dueño, se constituye un acto omisivo, generador de derechos, su señoría (sic) en sentencia definitiva que haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, su majestad declare que la Nación colombiana está obligada a reparar el daño causado, teniendo en cuenta el precio del vehículo, lo que se puede gastar un comerciante diario en taxi cuando no tiene carro de su propiedad, la indexación respectiva, todo ello evaluado (sic) pericialmente.*

*Para los efectos legales señalo como demandante a mi cliente Rita del Pilar Najera de Jiménez; demandada, la Nación colombiana, representada en este libelo por el señor Ministro de Justicia. Que se notifique el presente libelo al señor Fiscal en su despacho.*

2. Como fundamento de la demanda, la parte actora manifestó que la administración de justicia incurrió en mora al no entregar el vehículo a su propietaria, la señora Rita del Pilar Najera, desde el momento en que la Fiscalía resolvió la situación jurídica de los procesados y comprobó que los señores Jiménez y Morales no habían cometido delito alguno. Añade que la retención del vehículo se realizó sin fundamento alguno y que le causó perjuicios económicos a la demandante, pues tuvo que movilizarse en un taxi durante el tiempo en que estuvo privada del bien (f. 1-5, c. 1).

## **II. Trámite procesal**

3. Admitida la demanda por parte del Tribunal (f. 13, c. 1) y notificado en debida forma el auto admisorio a la entidad demandada (f. 22, c. 1), esta presentó escrito de **contestación** en el que invocó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, para lo cual argumentó que tanto la Fiscalía General de la Nación –que adelantó la investigación penal– como la Dirección Nacional de Estupefacientes –que puso el vehículo a disposición de la Rama Judicial– tienen personería jurídica y capacidad para ser parte en el proceso. Señaló además que el Ministerio de Justicia y del Derecho no participó en la retención del vehículo, de modo que no puede imputársele responsabilidad alguna en este hecho (f. 25-31, c. 1).

4. Mediante **sentencia** dictada el 2 de septiembre de 2004, la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Atlántico, Córdoba, Magdalena, Sucre y Bolívar denegó las pretensiones de la demanda.

4.1. Al analizar la excepción invocada por la entidad, el Tribunal decidió que al momento de los hechos (abril de 1993) e incluso en la fecha de la presentación de la demanda (diciembre de 1995) aún no había empezado a regir la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) ni había entrado en funcionamiento la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, de modo que la representación de la Nación-Rama Judicial aún estaba en cabeza del entonces Ministerio de Justicia y del Derecho.

4.2. En el juicio de responsabilidad, el *a quo* consideró que no se había acreditado el daño alegado por la demandante, pues no se comprueba el menoscabo patrimonial consistente en los gastos de transporte (alquiler de taxi) en que debió incurrir la señora Najera con ocasión de la retención de su automóvil por parte de las autoridades. Agregó que tampoco está demostrado que la demandante usara el vehículo, pues su hijo manifestó en una declaración que él lo usaba para fines laborales (f. 137-147, c. 6).

5. Contra esta decisión, la parte demandante interpuso **recurso de apelación**, en el que argumentó que el daño causado a la señora Rita del Pilar Najera de Jiménez está plenamente demostrado, toda vez que se vio privada de su vehículo durante más de un año, pues la administración se negó a restituírselo incluso después de que la Fiscalía constatará que ni ella ni su hijo habían participado en el delito endilgado. Manifestó que si bien el daño no está cuantificado, esta situación se debe a la falta de impulso procesal por parte del *a quo*. Al respecto precisó que los peritos nombrados por el Tribunal se negaron a rendir el respectivo dictamen con el argumento de que no contaban con los soportes suficientes, y añadió que a pesar de los distintos recursos interpuestos el *a quo* no dispuso la práctica de dicha prueba. En consecuencia, solicitó de esta Corporación que ordenara la práctica de un dictamen pericial con miras a demostrar que la demandante incurrió en gastos con ocasión de la retención ilegal de su vehículo, y requirió que se llamara como testigo al señor Javier Paz Delgado, conductor del taxi que debió rentar la accionante (f. 153-154, c. 6).

6. La solicitud de práctica de pruebas fue reiterada por la parte actora

mediante memorial del 31 de mayo de 2005 (f. 158-159, c. 6).

7. El 3 de abril de 2006, la Corporación denegó la solicitud de práctica de pruebas. En relación con el dictamen pericial, señaló que: (i) se trata de una prueba inconducente, toda vez que el hecho que pretende probar no requiere el pronunciamiento de un experto; (ii) aunque se decretó la experticia, los peritos manifestaron que era imposible practicarla sin los elementos de juicio necesarios. Sobre la prueba testimonial, precisó que esta había sido ya negada por el *a quo* en el auto de apertura a pruebas (pues su solicitud no cumplía con los requisitos legales), sin que la parte actora impugnara tal decisión. Agregó que si bien se decretó la prueba posteriormente, la parte actora no hizo ningún requerimiento para lograr su práctica, de modo que le asiste culpa en este hecho (f. 163-164, c. 6).

8. Contra esta decisión, la parte apelante interpuso recurso de súplica (f. 165-166, c. 6). Al resolverlo, la Sala consideró que la demandante había desistido tácitamente de la prueba pericial porque: (i) los peritos alegaron la imposibilidad de rendir el informe debido a la falta de medios de prueba y, en especial, a la ausencia del testimonio del señor Paz Delgado; (ii) la demandante presentó recurso de reposición contra el auto que dispuso el traslado de este escrito, al considerar que no se trataba de un dictamen; (iii) el Tribunal confirmó la decisión al señalar que no era posible elaborar un informe pericial sin el testimonio del taxista y, por lo tanto, decretó la prueba testimonial; (iv) sin embargo, la parte actora no hizo requerimiento alguno ni insistió en la práctica del testimonio, pese a su importancia para sustentar el solicitado informe pericial, y dicha inactividad se erige en un hecho constitutivo de culpa en la no práctica de la prueba (f. 170-176, c. 6).

9. Dentro del término para alegar de conclusión en segunda instancia, el Ministerio Público rindió **concepto** en el que solicitó que se confirme la sentencia que denegó las pretensiones de la demanda. Con tal propósito, indicó que en este caso no está probado el daño alegado en la demanda, dado que no obra prueba alguna de los supuestos gastos de transporte en que debió incurrir la demandante. Señaló además que tampoco está acreditado que el vehículo hubiera sufrido deterioros, pues, al contrario, el acta de entrega registró que el automotor se devolvió a su propietaria en perfecto estado de funcionamiento. Sobre el supuesto error por parte de la administración, consideró que no existe tal,

pues se respetaron los trámites y los términos previstos en la ley para la devolución del vehículo incautado en el marco de un proceso penal (f. 180-187, c. 6).

## CONSIDERACIONES

### I. Presupuestos procesales de la acción

10. Por ser la demandada una entidad pública, el presente asunto es de conocimiento de esta **jurisdicción**, de acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

11. La Corporación tiene **competencia** para conocer del asunto en atención al recurso de apelación presentado por la parte demandada, en un proceso con vocación de segunda instancia, dado que la cuantía de la demanda, fijada por el valor de la mayor de las pretensiones, supera la exigida por la norma para tal efecto<sup>1</sup>.

12. La acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo es **procedente** en el presente caso, por cuanto las súplicas de la demanda van encaminadas a la declaratoria de responsabilidad de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho por acciones y omisiones que, según la parte demandante, condujeron a un menoscabo patrimonial, ocasionado por la retención ilegal y/o excesiva del vehículo automotor de su propiedad.

13. Interesa recordar que, de acuerdo con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, la Sala debe limitarse a analizar los aspectos de la sentencia de primera instancia que el impugnante cuestiona en el recurso de apelación<sup>2</sup> o los que son "*consecuenciales, accesorios o derivados del aspecto de la sentencia*

---

<sup>1</sup> En la demanda presentada el 12 de diciembre de 1995, la pretensión de mayor valor, correspondiente a la solicitud de indemnización del perjuicio material a favor de Rita del Pilar Najera, fue estimada en \$15.000.000 (f. 4, c. 1). En el memorial que corrigió la demanda, sin embargo, se estimó la cuantía de las pretensiones en \$11.000.000 (f. 11, c. 1). Por estar vigente al momento de la interposición del recurso de apelación (11 de enero de 2005), se aplica en este punto el artículo 2° del Decreto 597 de 1988, que modificó el numeral 10 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, según el cual la cuantía necesaria para que un proceso de reparación directa iniciado en el año 1995 fuera de doble instancia, debía ser superior a \$9.610.000.

<sup>2</sup> El artículo 357 del Código de Procedimiento Civil consagra al respecto: "*el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella*".



que fue recurrido”<sup>3</sup>. Sobre este punto particular, el Consejo de Estado ha insistido en que el juez de segundo grado no puede determinar libremente lo desfavorable al recurrente ni enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso<sup>4</sup>.

14. En cuanto a la **legitimación en la causa** por activa, se acreditó que la señora Rita del Pilar Najera Vda. de Jiménez, hoy demandante, es propietaria del vehículo de marca Renault 9GTX, con número de placa PB-7806, tipo sedán, modelo 1988, cuya retención originó la demanda<sup>5</sup>.

15. Sobre la legitimación en la causa por pasiva, que ha sido un punto debatido a lo largo del proceso, es necesario hacer algunas precisiones.

15.1. En primer lugar, se debe reconocer que el supuesto error de la administración que se alega en la demanda corresponde a acciones y omisiones atribuibles a la Fiscalía General de la Nación, pues fue esta la entidad que por medio de la Policía Judicial dispuso la incautación del automotor (f. 14-15, c. 3), y, finalmente, ordenó su devolución (f. 78-80, c. 3). En esa medida, a la Fiscalía General le corresponde, en principio, ejercer la representación judicial de la Nación en el presente asunto, pues según el artículo 249 de la Constitución Política y los artículos 1 y 2 del Decreto 2699 de 1991, la entidad tiene autonomía administrativa y presupuestal, y el Fiscal General ejerce la representación de la misma.

15.2. Sin embargo, como lo anotó el Tribunal *a quo*, en el momento de presentación de la demanda (diciembre de 1995) la representación de la Rama Judicial estaba a cargo del Ministerio de Justicia<sup>6</sup>. El texto original del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo establecía que “*el Ministro de Gobierno representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso y el de justicia en lo referente a la Rama Jurisdiccional*”. Esta disposición fue subrogada por el

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 9 de febrero de 2012, exp. 20104, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de junio de 2012, exp. 21507, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>5</sup> Así se desprende del certificado del Fondo de Transportes y Tránsito de Bolívar (f. 50, c. 2), el acta de entrega suscrita por el Jefe de la Unidad de Policía Judicial (f. 62, c. 1) y el acta de entrega firmada por el magistrado Carlos Pinzón Barreto (f. 59-61, c. 1).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de diciembre de 2001, exp. 12787, C.P. Ricardo Hoyos Duque. “*De conformidad con el artículo 149 del C.C.A. en concordancia con el decreto 2652 de 1991, la representación judicial de la Nación- Rama Judicial para los efectos de las actuaciones contencioso administrativas en las que se encuentre comprometida la voluntad de aquella por actos, actuaciones o vías de hechos de sus funcionarios, corresponde al Ministerio de Justicia*”.

artículo 49 de la Ley 446 de 1998, según el cual “*la Rama Judicial estará representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial*”<sup>7</sup>. En concordancia, el artículo 99.8 de la Ley 270 de 1996 consagra como función del Director Ejecutivo de Administración Judicial “*representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales*”.

15.3. En síntesis, dado que a la fecha de presentación de la demanda la representación de la Rama Judicial correspondía al Ministerio de Justicia, se considera legitimado al actual Ministerio de Justicia y del Derecho para representar los intereses de la Nación en el asunto de la referencia.

16. Finalmente, sobre la **caducidad** de la acción, la Sala observa que el hecho dañino que originó la demanda –la retención del vehículo de la demandante– cesó el 12 de diciembre de 1994, cuando se hizo la entrega definitiva del bien a su propietaria. Dado que la demanda data del 12 de diciembre de 1995, es claro que se interpuso dentro del término bienal que consagra el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

## **II. Problema jurídico**

17. La Sala deberá establecer si el daño invocado en la demanda –la retención ilegal y/o excesiva del vehículo de propiedad de la señora Rita del Pilar Najera Vda. de Jiménez–, es un hecho imputable a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho por haber dilatado injustificadamente la devolución del automotor, una vez culminado el proceso penal seguido contra los señores Rafael Salas Franco, Iván Morales Salguero e Iván Jiménez Najera por el delito de violación de la Ley 30 de 1986. En caso de comprobarse la responsabilidad de la entidad, se hará la respectiva liquidación de los perjuicios a indemnizar a favor de la afectada.

## **III. Validez de los medios de prueba**

18. Según el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al proceso contencioso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 del

---

<sup>7</sup> En norma reproduce lo dispuesto en el artículo 99.8 de la Ley 270 de 1996, a saber: “(...) *Son funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial (...) 8. Representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales*”.

Código Contencioso Administrativo, las pruebas practicadas en un proceso judicial podrán trasladarse a otro y serán apreciables sin más formalidades, “*siempre que en el proceso primitivo se hubieran practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella*”.

18.1. Sin perjuicio de lo anterior, según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, las pruebas recaudadas en un proceso distinto pueden ser valoradas dentro del proceso contencioso administrativo, aunque no hayan sido practicadas a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella, ni hayan sido objeto de ratificación, si las dos partes solicitan su traslado o el mismo se da con la anuencia de ellas, pues se ha entendido que es contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que las pruebas pertinentes hagan parte del acervo probatorio, pero que en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión<sup>8</sup>.

18.2. En este caso, la parte actora solicitó expresamente en la demanda que se oficiara a la Fiscalía Regional de Orden Público de Barranquilla con el fin de que allegara copia auténtica de las pruebas recaudadas en la investigación penal n.º 3674 (f. 4, c. 1). Esta solicitud fue coadyuvada por la parte demandada al contestar el libelo introductorio (f. 30, c. 1).

18.3. El Tribunal decretó la prueba (f. 38, c. 1) y exhortó a la autoridad requerida para la remisión de copias de la investigación penal (f. 39, c. 1). En cumplimiento de esta orden, la Secretaría Administrativa de la Fiscalía General de la Nación (f. 52, c. 1) y la Secretaría Común de la Dirección Regional de Fiscalías (f. 53, c. 1) remitieron copias del proceso penal n.º 3674, seguido contra Rafael Salas Franco, Iván Morales Salguero e Iván Jiménez Najera por el delito de violación de la Ley 30 de 1986.

18.4. Los medios probatorios trasladados de la investigación penal serán debidamente valorados por la Sala, con excepción de las indagatorias (f. 18-28, c. 2), por tratarse de versiones libres de los hechos, vertidas sin el apremio del juramento y sin los requisitos legales del testimonio<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Una síntesis de la evolución y estado actual de esta jurisprudencia puede verse en Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 11 de septiembre de 2013, exp. 20601, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de abril de 2000, exp. 11898, C.P. Alier Hernández Enríquez.

#### IV. Hechos probados

19. De acuerdo con las pruebas incorporadas al expediente, están acreditados en el proceso los siguientes hechos relevantes:

19.1. La señora Rita del Pilar Najera Vda. de Jiménez es propietaria del vehículo de marca Renault 9GTX, con número de placa PB-7806, tipo sedán, modelo 1988 (certificado del Fondo de Transportes y Tránsito –f. 50, c. 1–; tarjeta de propiedad –f. 22, c. 3–; constancia de traspaso del vehículo –f. 39, c. 3–).

19.2. El 30 de abril de 1993, en Cartagena, los señores Iván Jiménez Najera, Iván Morales Salguero y Rafael Salas Franco fueron capturados por agentes de policía mientras se movilizaban en un vehículo de marca Renault 9GTX, con número de placa PB-7806, tipo sedán, modelo 1988, en cuyo interior se encontraron cinco paquetes que contenían cocaína. Los detenidos fueron puestos a disposición de la Fiscalía, y el automotor fue inmovilizado en las instalaciones de la SIJIN y puesto a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes (informe n.º 346 del Jefe de la Unidad Investigativa Regional de Policía Judicial –f. 2, c. 2–; oficio del Jefe de Inteligencia del Departamento de Policía de Bolívar –f. 3-4, c. 2–; actas de derechos de los capturados –f. 5-7, c. 2–; acta de incautación e inventario de vehículo –f. 14-15, c. 2–).

19.3. El 21 de mayo de 1993, en el marco del proceso penal, la Fiscalía Regional de Barranquilla resolvió la situación jurídica de los procesados en el sentido de dictar medida de aseguramiento de detención preventiva contra Rafael Salas Franco, como autor del delito de violación de la Ley 30 de 1986 (tráfico de estupefacientes)<sup>10</sup>, y abstenerse de dictar medida alguna contra Iván Jiménez Najera e Iván Morales Salguero, por no existir mérito probatorio para imponerla (f. 105-113, c. 2).

19.4. El 31 de mayo de 1993, el abogado José Tomás Imbett Bermúdez, apoderado de la señora Rita Najera de Jiménez, solicitó ante la Fiscalía la entrega

---

<sup>10</sup> El proceso penal terminó con sentencia anticipada dictada por el Juzgado Regional de Barranquilla contra Rafael Salas Franco, que fue condenado a la pena principal de 53 meses y 10 días de prisión, y a la sanción accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas por el mismo término (f. 164-170, c. 2).

del vehículo de su poderdante, en vista de que era una tercera de buena fe ajena a los hechos materia de investigación (f. 2-4, c. 3).

19.5. El 17 de julio de 1993, mediante la resolución n.º 726, la Dirección Nacional de Estupefacientes entregó el vehículo ya mencionado al señor Carlos Alfonso Pinzón Barreto, magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con la salvedad de que no podría disponer del automotor (acta de entrega suscrita por el Jefe de la Unidad de Policía Judicial –f. 62, c. 1–; oficio del magistrado Pinzón Barreto al Director Nacional de Estupefacientes –f. 58, c. 1–).

19.6. El 11 de enero de 1994, al resolver el incidente de restitución, la Fiscalía Regional de Barranquilla ordenó la devolución del vehículo a la señora Rita Najera de Jiménez, al comprobar que no tuvo participación en el delito y que el origen del automotor era legítimo, con la advertencia de que la entrega material se suspendería hasta que la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional surtiera el grado de consulta (f. 78-80, c. 3).

19.7. El 25 de julio del mismo año, la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional decidió el grado jurisdiccional de consulta y confirmó la decisión que ordenó la devolución del vehículo a la demandante (f. 118-120, c. 3).

19.8. El 12 de diciembre de 1994, el magistrado Carlos Alfonso Pinzón Barreto hizo entrega del vehículo en mención al señor José Tomás Imbett Bermúdez, apoderado de la señora Rita Najera de Jiménez (acta de entrega suscrita por el magistrado Pinzón Barreto y el abogado receptor –f. 59-61, c. 1–; oficio del magistrado Pinzón Barreto al Director Nacional de Estupefacientes –f. 58, c. 1–).

19.9. El 11 de abril de 1996, la Fiscalía Regional de Barranquilla dictó preclusión de la investigación a favor de los señores Iván Jiménez Najera e Iván Morales Salguero, al comprobar que no habían tenido participación en el delito por el que fueron investigados (f. 227-232, c. 2).

## **V. Análisis de la Sala**

20. En este asunto, la demanda se orienta a exigir la responsabilidad de la administración por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, toda vez que en el proceso penal seguido contra Iván Jiménez Najera y otros por el

delito de tráfico de estupefacientes, las autoridades dilataron injustificadamente la devolución del vehículo de la demandante y, con ello, le causaron perjuicios económicos considerables.

21. En relación con el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por el retardo injustificado en la toma de decisiones judiciales, se debe recordar que la Constitución Política establece el derecho a una pronta y cumplida justicia en el artículo 29, como una garantía propia del debido proceso que se concreta en el trámite sin dilaciones injustificadas. En igual sentido, el artículo 228 constitucional dispone que “los términos procesales se observarán con diligencia” y que “su incumplimiento será sancionado”, con lo cual eleva a rango constitucional los principios de celeridad y eficacia en la actuación judicial.

22. Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972, consagra que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y en un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

23. En el orden legal, la Ley 270 de 1996 desarrolla la responsabilidad de la administración por error jurisdiccional, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y privación injusta de la libertad. La Ley Estatutaria estableció esta modalidad de responsabilidad como residual, con fundamento en la cual deben ser decididos los supuestos de daño antijurídico sufridos como consecuencia de la función judicial, que no constituyen error jurisdiccional o privación de la libertad, por no provenir de una decisión judicial. Sobre esta distinción, la Corporación ha dicho:

*El error jurisdiccional se predica frente a las providencias judiciales por medio de las cuales se declara o se hace efectivo el derecho subjetivo, en tanto que la responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución de las providencias judiciales. (...)*

*En definitiva, en el régimen establecido para la responsabilidad por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia habrán de incluirse las actuaciones que, no consistiendo en resoluciones*

*judiciales erróneas, se efectúen en el ámbito propio de la actividad necesaria para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado o para garantizar jurisdiccionalmente algún derecho”.*

*Así también lo previó el legislador colombiano cuando dispuso que, fuera de los casos de error jurisdiccional y privación injusta de la libertad, “quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación” (Art. 69 ley 270 de 1996)<sup>11</sup>.*

24. En vigencia de la Constitución de 1991, la Sala ha reconocido el derecho a una indemnización por fallas en la administración de justicia y, en particular, por la demora injustificada en la adopción de decisiones, cuando este retardo causa daños a las partes o a terceros<sup>12</sup>. En relación con los parámetros para establecer si el retardo de una decisión judicial está justificada o no, ha dicho que se debe observar la complejidad del asunto, la conducta de las partes, el volumen de trabajo del despacho y los estándares de funcionamiento, entre otros factores relevantes:

*Para resolver si en un caso concreto hay lugar a la responsabilidad del Estado por fallas en la administración de justicia derivadas del retardo en adoptar decisiones, debe decidirse si ese retardo estuvo o no justificado, conclusión a la cual se llegará luego de señalar 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, ya que este es un asunto que hay que tratar no desde un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración de justicia con problemas de congestión, derivados de una demandada que supera la limitación de recursos humanos y materiales disponibles para atenderla<sup>13</sup>.*

25. Estos lineamientos guardan armonía con los fijados en el derecho internacional para determinar la razonabilidad del plazo en la actuación judicial.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 22 de noviembre de 2001, exp. 13164, C.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia de 15 de abril de 2010, exp. 17507, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, entre otras.

<sup>12</sup> Por ejemplo, el deterioro de un vehículo puesto a disposición de un juzgado penal, que no se entregó al secuestro sino que se ordenó su remisión a un patio donde permaneció a la intemperie por un período prolongado. Sentencia del 3 de junio de 1993, exp. 7859, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta; o por el embargo de un vehículo, que no era propiedad del demandado, decretado en un proceso ejecutivo, que permaneció años secuestrado, a pesar de que era fácil verificar la propiedad o posesión del bien. Sentencia del 4 de diciembre de 2002, exp. 12791, C.P. German Rodríguez Villamizar.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de noviembre de 2004, exp. 13539, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia de 25 de agosto de 2011, exp. 19162, C.P. Hernán Andrade Rincón.

Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido los siguientes estándares sobre plazo razonable<sup>14</sup>:

*El concepto de plazo razonable contemplado en el artículo 8 de la Convención Americana está íntimamente ligado con el recurso efectivo, sencillo y rápido contemplado en su artículo 25<sup>15</sup>. Este Tribunal ha señalado que la razonabilidad del plazo debe apreciarse en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte sentencia definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse<sup>16</sup>.*

*Igualmente, la jurisprudencia reiterada ha considerado cuatro aspectos para determinar en cada caso concreto el cumplimiento de esta regla: la complejidad del asunto; la conducta de las autoridades; la actividad procesal del interesado<sup>17</sup>, y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso<sup>18</sup>.*

*Respecto de la complejidad del caso, este Tribunal ha tenido en cuenta diversos criterios, entre los cuales se encuentran la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, el tiempo transcurrido desde la violación, las características del recurso consagradas en la legislación interna y el contexto en el que ocurrió la violación<sup>19</sup>. Asimismo, el Tribunal Europeo ha indicado que la complejidad debe determinarse por la naturaleza de las acusaciones, el número de acusados y la situación política y social reinante en el lugar y tiempo de la ocurrencia de los hechos<sup>20</sup>.*

26. En el presente asunto, a diferencia del Tribunal de primer grado, la Sala encuentra demostrado el **daño** que se alega en la demanda, dado que la señora Rita del Pilar Najera fue privada del uso y goce del vehículo de su propiedad desde el 30 de abril de 1993, cuando el automotor fue aprehendido por agentes de la policía, hasta el 12 de diciembre de 1994, cuando le fue restituido, es decir, por un lapso de 19 meses y 12 días.

27. De acuerdo con lo establecido en el artículo 90 constitucional, los elementos que conforman la responsabilidad del Estado son el daño antijurídico y

---

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Argüelles y otros vs. Argentina*, sentencia de 20 de noviembre de 2014, Serie C n.º 288, párr. 188-190.

<sup>15</sup> [188] “Cfr. *Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 155, y Caso Luna López Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 188*”.

<sup>16</sup> [189] “Cfr. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 71, y Caso Luna López Vs. Honduras, párr. 188*”.

<sup>17</sup> [190] “Cfr. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, párr. 72, y Caso Luna López Vs. Honduras, párr. 189*”.

<sup>18</sup> [191] “Cfr. *Caso Valle Jaramillo y otros, párr. 155, y Caso Luna López Vs. Honduras, párr. 189*”.

<sup>19</sup> [192] “Cfr. *inter alia, Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares. Sentencia de 27 de enero de 1995. Serie C No. 21, párr. 78, y Caso Luna López Vs. Honduras, párr. 189*”.

<sup>20</sup> [193] “Cfr. *TEDH, Caso Milasi v. Italy. Sentencia de 25 de junio de 1987, párr. 16. Esto también fue citado en Caso Luna López Vs. Honduras, párr. 189*”.



la imputabilidad. Previo al estudio de la imputación del daño es necesario precisar que, para que surja la responsabilidad al Estado, se requiere que dicho daño se encuentre acreditado en el proceso y que este constituya un desequilibrio de las cargas públicas que la persona no está llamada a soportar, es decir, si ostenta el carácter de antijurídico<sup>21</sup>.

28. En este caso, la parte actora considera que el daño invocado en la demanda, es decir, la retención de su vehículo con ocasión del proceso penal seguido contra terceros, es antijurídico, pues no estaba obligado a soportar indefinidamente la medida cautelar impuesta a su propiedad. La Sala considera que existen dos momentos de la investigación penal que son constitutivos de un retardo judicial injustificado y, por lo tanto, de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

28.1. El vehículo en cuestión fue incautado por agentes de policía y fue puesto a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes el 30 de abril de 1993 (f. 14-15, c. 2). El 17 de julio de 1993, tres meses después, la Dirección Nacional de Estupefacientes entregó el vehículo, de manera provisional, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y este lo asignó al magistrado Carlos Alfonso Pinzón Barreto (f. 62, c. 1).

28.2. Cabe recordar que el 1 de diciembre de 1993, el señor José Tomás Imbett, apoderado de la demandante, solicitó la resolución del incidente de restitución del bien incautado que había iniciado el 31 de mayo de ese año (f. 70, c. 3). En respuesta a esta solicitud, la Secretaría Común de los Juzgados Regionales de Barranquilla manifestó en su informe que esa dependencia había recibido los cuadernos del incidente el 25 de octubre de 1993, enviados por la Fiscalía Regional de Barranquilla (f. 71, c. 3):

*El jefe de la secretaría se permite anotar que solo hasta el veinticinco de octubre (25) de la anualidad fueron arrimados a esta secretaría los cuadernos de incidente correspondientes al proceso de la radicación, ya que el Juzgado Regional de Barranquilla, en atención al acuerdo de terminación anticipada del proceso que realizaron la Fiscalía Regional y el procesado Salas Franco, profirió sentencia calendada en septiembre 17 de 1993, la cual se encuentra debidamente*

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 23478, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. “De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el daño antijurídico ha sido definido como la lesión, menoscabo, perjuicio o detrimento, patrimonial o extrapatrimonial, de los bienes o derechos de los cuales el titular no tiene el deber jurídico de soportar”.

*ejecutoriada, de lo que se colige que tal solicitud nunca fue de conocimiento del Juzgado Regional. La Fiscalía Regional de Barranquilla, mediante resolución de fecha octubre 22 del año que discurre, ordena remitir los cuadernos de incidente al señor Juez Regional para que este se pronuncie sobre el incidente promovido por el doctor Imbett Bermúdez, anotando que dichos cuadernillos debieron adjuntarse a la actuación remitida al despacho para el trámite de terminación anticipada del proceso.*

*El jefe de la secretaría común deja constancia expresa que la solicitud de incidente promovida por el doctor Imbett Bermúdez solo fue de su conocimiento el día 30 de noviembre de la anualidad, por lo que se procedió a indagar por el arribo de los cuadernillos de incidente a esta secretaría, logrando establecer, por fotocopia del oficio de recibo que reposa en el archivo de la secretaría común de la Fiscalía, que estos se recibieron en esta oficina el día 25 de octubre de la anualidad por el auxiliar judicial 2.*

28.3. Por su parte, el Juzgado Regional de Barranquilla se abstuvo de resolver el incidente de restitución del bien, pues señaló que este trámite le correspondía a la Fiscalía Regional de esa ciudad. Precisó que el ente investigador estaba a cargo del incidente incluso antes de tramitarse la solicitud de sentencia anticipada que, asegura, fue la única participación que el juzgado tuvo en el proceso (f. 72-73, c. 3):

*Inexplicablemente un Fiscal Regional de esta ciudad ha remitido un cuaderno de incidente para que este Juzgado resuelva acerca de la solicitud de restitución del vehículo (...)*

*Respecto a dicho incidente, el Despacho es del criterio que debe abstenerse de pronunciarse sobre el mismo, por cuanto carece de competencia para ello.*

*El hecho físico de que el proceso se encuentre en la secretaría de los Juzgados Regionales no significa que este Juzgado haya adquirido competencia funcional para estudiar y decidir el incidente propuesto.*

*La negativa del despacho la hacemos residir en el hecho de que cuando se realizó la audiencia especial de terminación anticipada del proceso, regulada por el extinto artículo 37 del Decreto 2700/91, la actuación del Juzgado se limitó simplemente a hacer el control jurídico-procesal del acuerdo realizado entre la Fiscalía y el procesado. (...)*

*Como el presente proceso venía siendo instruido por un Fiscal Regional cuando se presentó ante el Juzgado la solicitud de terminación anticipada, ello quiere decir que la competencia de dicho funcionario no se suspendió, por lo tanto queda claro que todo lo relacionado con el mismo, incluyendo los incidentes de cualquier clase, deben ser resueltos por el citado funcionario ya que, repetimos,*

*al Juez Regional solo le compete ocuparse en la audiencia de la adecuación típica y de la punibilidad.*

*En conclusión, como de lo que aquí se trata es de resolver un incidente propuesto con mucha antelación (31 de mayo de 1993) a la solicitud de audiencia especial (julio 25 de 1993), el que pudo ser resuelto antes o paralelamente con el trámite de la solicitud de terminación anticipada, es obvio que el competente para resolver el caso sub examine es el señor Fiscal Regional pertinente, a quien se ordena remitirle el proceso para que se pronuncie sobre el incidente referenciado.*

28.4. Es claro entonces que la Fiscalía Regional de Barranquilla retardó de manera injustificada la resolución del incidente de restitución del bien de propiedad de la señora Rita del Pilar Najera, pues en vez de tramitarlo, como era su deber, decidió enviar los cuadernos del incidente al Juzgado Regional de Barranquilla, que no tenía competencia para decidirlo, y de esta forma dilató el incidente que había iniciado el 31 de mayo de 1993.

28.5. El 7 de diciembre de 1993, la Secretaría Común de los Juzgados Regionales de Barranquilla devolvió los cuadernillos del incidente, que ingresaron a la Fiscalía Regional el 13 de diciembre de ese año (f. 74, c. 3).

28.6. El 11 de enero de 1994, la Fiscalía Regional de Barranquilla decidió el incidente de restitución, ordenó la devolución del automotor a la señora Rita Najera de Jiménez e hizo la salvedad de que la entrega del vehículo se suspendería hasta que se surtiera el grado de consulta (f. 78-80, c. 3). El 25 de julio del mismo año, la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional decidió el grado jurisdiccional de consulta y confirmó la decisión que ordenó la devolución del vehículo a la demandante (f. 118-120, c. 3).

28.7. El 25 de agosto de 1994, la Fiscalía Regional de Barranquilla dio la orden de obedecer lo resuelto y comisionó a la Fiscalía Delegada ante la Unidad Investigativa de Cartagena para materializar la entrega definitiva del vehículo (f. 208-209, c. 2). El despacho comisorio para el cumplimiento de esta orden fue dictado el 3 de septiembre de 1994 (f. 217, c. 2).

28.8. El día 10 de octubre de 1994, la Fiscalía Delegada ante la Unidad Investigativa de Cartagena solicitó al Jefe de la Sección de Automotores del Departamento de Policía de Bolívar información sobre el mencionado vehículo (f.

223, c. 2). Ante esta solicitud, la Unidad Investigativa informó que no podía tramitar la restitución del vehículo, pues el automotor había sido entregado a la Dirección Nacional de Estupefacientes (f. 221, c. 2).

28.9. Como puede observarse, la Fiscalía Regional de Barranquilla no solo dilató el incidente de restitución del vehículo al enviar los cuadernos del mismo al Juzgado Regional, sino que también incurrió en un retardo injustificado al solicitar la entrega del automotor a una dependencia que no tenía la administración del mismo, esto es, la Fiscalía Delegada ante la Unidad Investigativa de Cartagena, que a su vez acudió a la Sección de Automotores del Departamento de Policía de Bolívar, sin éxito alguno, pues el bien estaba a disposición de la Dirección de Estupefacientes.

28.10. Por esta razón, el 3 de noviembre de 1994, la Fiscalía Regional de Barranquilla debió corregir su providencia del 25 de agosto de 1994 en el sentido de solicitar a la Dirección Nacional de Estupefacientes que dejara a disposición de dicho despacho el automóvil en cuestión (f. 219, c. 2):

*Por reasignación le ha correspondido a este despacho el radicado de la referencia, en el cual se observa que equivocadamente en Resolución del veinticinco (25) de agosto de 1994, folio 204 cuaderno del original, se comisiona al Fiscal Regional Delegado ante Unidades Investigativas de la ciudad de Cartagena para la entrega del vehículo allí detallado: comoquiera que el rodante de autos no se encuentra a disposición de la SIJIN, sino por cuenta de la Dirección Nacional de Estupefacientes, quien a su vez lo destinó al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca al servicio del magistrado Carlos Pinzón, de acuerdo con la Resolución 0726 del 17 de junio del año inmediatamente anterior; entonces es a la Dirección Nacional de Estupefacientes a quien se comunicará mediante oficio lo resuelto por esta Fiscalía, en providencia de enero 11 del presente año, cuaderno de incidente, confirmada por la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Nacional en Resolución de julio 25 del mismo año que se encuentra debidamente ejecutoriada, para que deje a disposición de esta Fiscalía Regional a la menor brevedad posible el automóvil Renault 9 GTX, objeto de este incidente, y así poder dar cumplimiento a lo ya ordenado.*

28.11. Finalmente, el 12 de diciembre de 1994, el magistrado Carlos Alfonso Pinzón Barreto, a quien había destinado el vehículo la Dirección Nacional de Estupefacientes, hizo entrega del mismo al abogado Imbett Bermúdez, apoderado de la señora Rita Najera de Jiménez (f. 59-61, c. 1).

29. Estas dos circunstancias –la solicitud al Juzgado Regional para que tramitara el incidente y el requerimiento de entrega a una entidad que no tenía la administración del vehículo– revelan una negligencia por parte de la Fiscalía Regional de Barranquilla que sin duda incidió sobre el tiempo en que debió restituirse el bien a la señora Najera de Jiménez. El lapso de 19 meses y 12 días que tardó la administración de justicia en devolver a la demandante su vehículo resultan injustificados al advertirse sendos errores por parte de la dependencia que debía adelantar dicho trámite.

30. La Sala considera que el tiempo empleado por la Fiscalía Regional para restituir a la demandante su vehículo excedió los límites del plazo razonable en la resolución de asuntos judiciales. Al analizar los criterios de razonabilidad en el plazo, no se observa que el asunto fuera de una complejidad considerable –desde el inicio del incidente se tenía certeza sobre la propiedad del vehículo y de lo ajeno que era el delito a la señora Najera–, ni se advierte que la demandante diera lugar con su conducta a la dilación del trámite incidental, pues la parte interesada fue oportuna en sus reclamaciones. Por el contrario, se evidencia que la falta de diligencia de la Fiscalía, sumada a los errores en que incurrió al requerir a oficinas que no tenían que ver con el vehículo, fueron determinantes en la demora judicial que debió sufrir, sin estar obligada a ello, la demandante.

31. En consecuencia, al estar demostrada la antijuridicidad del daño y su imputación a la entidad demandada, la Sala revocará la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

## **VI. Liquidación de perjuicios**

32. La parte actora solicita la reparación de los **perjuicios materiales** causados como consecuencia de la retención del vehículo de propiedad de la señora Rita del Pilar Najera Vda. de Jiménez, representados en los gastos de transporte en que debió incurrir para procurar su movilidad.

32.1. Sin embargo, estos perjuicios no están demostrados en el plenario. No existe prueba de que la demandante haya contratado los servicios de un taxi ni el valor de los mismos. En la segunda instancia, la parte actora insistió en la práctica de un dictamen pericial y del testimonio del taxista que presuntamente prestó sus servicios, pero el decreto de estas pruebas fue denegado por esta Corporación en

auto del 3 de abril de 2006, luego de advertir que el dictamen pericial era una prueba inconducente y que el testimonio había sido denegado por el Tribunal *a quo* por no cumplir con los requisitos legales, sin que la parte interesada recurriera tal decisión. Al resolver el recurso de súplica, la Sala agregó que la parte actora no hizo requerimiento alguno sobre la práctica del testimonio, a pesar de su importancia para el informe pericial, y que dicha inactividad es constitutiva de culpa en la no práctica de la prueba. Por lo anterior, al estar resuelta la solicitud de pruebas, denegada por la falta de diligencia probatoria de la parte actora, la Sala se abstendrá de pronunciarse al respecto.

32.2. Sin perjuicio de lo anterior, en vista de que las pretensiones de la demanda se orientan a que se indemnice a la demandante por los gastos de transporte en que debió incurrir debido a la retención de su vehículo, la Sala estima que, en ausencia de una prueba que acredite tales gastos, se debe presumir que corresponden a aquellos que normalmente asumen las personas en Colombia para procurar su movilidad, esto es, el auxilio de transporte legal mensual, que en el año que corre equivale a \$74.000.

32.3. Este valor se debe multiplicar por los 19 meses y 12 días que duró retenido injustificadamente el vehículo de la demandante, esto es, desde el 30 de abril de 1993, cuando el automotor fue aprehendido por agentes de la policía, hasta el 12 de diciembre de 1994, cuando finalmente le fue restituido. La operación aritmética arroja la suma de \$1.435.600, que es el valor que la entidad deberá pagar a la señora Rita del Pilar Najera por concepto de reparación del daño emergente, representado en los gastos de transporte en que debió incurrir mientras se vio privada de su vehículo.

32.4. Además, dado que la señora Najera debió pagar los impuestos de su vehículo durante dos anualidades tributarias (1993 y 1994) a pesar de carecer de la tenencia, la entidad debe cubrir el valor del impuesto sobre el vehículo automotor correspondiente a dos años. Para ello se acude a la Resolución n.º 0003740 del 28 de noviembre de 2014 del Ministerio de Transporte, que establece la base gravable de los vehículos automóviles, camperos, *station wagons*, motocicletas y motocarros, para el año 2015. En el Anexo n.º 1 se establece que

un vehículo marca Renault 9, con cilindraje de 1.300 cc., modelo 1990<sup>22</sup>, tiene una base gravable de 2.700, valor que expresado en miles de pesos (como indica el Anexo que debe leerse) corresponde a \$2.700.000.

32.5. En el Decreto 2621 de 2014, que reajustó los valores absolutos del impuesto sobre vehículos automotores de que trata la Ley 488 de 1998, se señala que los vehículos particulares cuya base gravable sea inferior a \$41.430.000 deberán pagar una tarifa de 1.5% sobre la base efectiva. Así las cosas, a la propietaria del vehículo en mención le corresponde pagar el 1.5% de \$2.700.000, esto es, \$40.500 (\$81.000 por dos años). Dicho valor, como se dijo, también deberá ser cubierto por la entidad.

33. En relación con los **perjuicios morales**, es necesario recordar que, si bien el Consejo de Estado ha dicho que es posible derivar los perjuicios morales de situaciones diferentes a la pérdida de seres queridos o por lesiones personales (por ejemplo, por pérdida de bienes, incumplimiento de obligaciones o mal funcionamiento de la administración de justicia), la reparación está sujeta a la existencia de pruebas que demuestren tales perjuicios, pues no es dado presumirlos<sup>23</sup>. Como no está acreditado que la retención de su vehículo le haya generado un dolor a la demandante, se denegará toda compensación por ese concepto.

## VII. Costas

34. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que se condenará en costas a la parte que haya actuado de forma temeraria. En el presente caso, la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de las partes, por lo que no condenará en costas.

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

---

<sup>22</sup> Se toma 1990 como año de modelo del vehículo porque es el año más antiguo que registra la resolución. Según el artículo 4 de la misma, “*los vehículos de año modelo anterior a 1990, tendrán como base gravable la correspondiente a ese año*”.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de octubre de 1989, exp. 5320, C.P. Gustavo de Greiff Restrepo; sentencia de 11 de noviembre de 2009, exp. 17119, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de 5 de marzo de 2015, exp. 28955, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

## **FALLA**

**REVOCAR** la sentencia de 2 de septiembre de 2004, proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Atlántico, Córdoba, Magdalena, Sucre y Bolívar, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, y en su lugar dispone:

**PRIMERO: DECLARAR** responsable administrativamente a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y la retención injusta de su vehículo que debió soportar la señora Rita del Pilar Najera de Jiménez.

**SEGUNDO: CONDENAR** a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho a pagar, a favor de la señora Rita del Pilar Najera de Jiménez, la suma de \$1.516.600, por concepto de indemnización de perjuicios materiales en la modalidad del daño emergente.

**TERCERO: DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin condena en costas.

**QUINTO:** Aplicar lo establecido en los artículos 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

**SEXTO:** Expedir por Secretaría, copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, las cuales se entregarán a quien ha actuado como apoderado judicial.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta  
Aclaró voto

**RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO**



**DANILO ROJAS BETANCOURTH**