

## **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / DAÑO CAUSADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

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 un acto administrativo, en este caso por hechos imputables a la administración de justicia.

## **PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CONCEPTO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / EFECTOS DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

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 general, 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 acción, 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. 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 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. 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.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 136 – NUMERAL 8

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema ver: Consejo de Estado. Sentencia del 23 de febrero de 2006. Exp. 6871-05, Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 2013, Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 1998.

**LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA / PRUEBA / ANÁLISIS DE PRUEBA / ANÁLISIS DE LA PRUEBA / CERTIFICADO DE LIBERTAD Y TRADICIÓN / PROPIEDAD DEL BIEN INMUEBLE / MEDIDAS CAUTELARES / AFECTACIÓN A BIEN INMUEBLE / EMBARGO DEL BIEN INMUEBLE / DAÑO CAUSADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / PRUEBA DE LA PROPIEDAD DEL BIEN INMUEBLE**

[E]s [el demandante] la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y está legitimado en la causa por activa, ya que demostró con copia de la escritura pública (...) y el certificado de libertad y tradición, ser el propietario del bien inmueble identificado con número de matrícula inmobiliaria (...), el cual, según el escrito introductorio, fue objeto de las medidas cautelares. (...) La Nación se encuentra legitimada en la causa por pasiva y está debidamente representada por la Rama Judicial de conformidad con los criterios señalados por la jurisprudencia de esta Sección, pues fue esa entidad la que ordenó el embargo, secuestro y remate de unos bienes inmuebles dentro de un proceso ejecutivo de menor cuantía.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema ver: auto del 25 de septiembre de 2013, Exp.: 20420, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C.

**PRUEBAS EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / COPIA DE DOCUMENTO / VALOR PROBATORIO DE LA COPIA DE DOCUMENTO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA**

[L]a Sala considera que se debe dar mérito probatorio a las copias simples aportadas al proceso, conforme al precedente jurisprudencial de la Sala Plena de la Sección Tercera, que estableció que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del plenario y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de lealtad procesal y buena fe que deben conducir toda la actuación judicial.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el valor probatorio de las copias simples, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2013, Exp. 25022.

**ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / MODIFICACIÓN DE PRETENSIONES DE LA DEMANDA / PRETENSIONES ADICIONALES EN SEGUNDA INSTANCIA / MATRÍCULA INMOBILIARIA / RECURSO DE APELACIÓN / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / PRINCIPIO DE LEALTAD PROCESAL / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEALTAD PROCESAL / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA / DAÑO / DAÑO ANTIJURÍDICO / COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA / MARCO FUNDAMENTAL DE COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA**

En busca de delimitar el pronunciamiento de esta Corporación en el caso que ocupa su atención, es importante advertir, ab initio, que el asunto se resolverá de conformidad con lo solicitado en la demanda de reparación directa (...) Dicha aclaración deviene de la variación de la causa petendi que la parte demandante ilustra en el recurso de apelación. Al contrastar el escrito introductorio con el recurso de apelación, resulta evidente para la Sala que, en uno y otro, se varía la pretensión principal, es decir, mientras que en la demanda se solicitó declarar administrativamente responsable a la Nación por el defectuoso funcionamiento en que incurrió la administración de justicia al embargar, secuestrar y rematar un “lote de terreno” de 300 metros cuadrados de propiedad del señor (...) el cual estaba identificado con matrícula inmobiliaria No.(...) , en la alzada se solicita que se

declare administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación por el embargo, secuestro (...) En este sentido, y comoquiera que sólo la parte demandante presentó recurso de apelación contra el fallo del a quo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, exclusivamente habría lugar a resolver el asunto sub lite en aquello que se reprocha como desfavorable. Sin embargo, debido a que lo expuesto en el recurso de alzada es distinto a lo aducido en la demanda, se analizará lo pretendido inicialmente en el libelo introductorio, esto es, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por haber ordenado el embargo, secuestro y remate de un lote de terreno de 300 metros de propiedad del señor (...) Lo anterior se realizará en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, pues la sentencia apelada fue desfavorable a las pretensiones del demandante y se estima que, en todo caso, al impugnar el fallo de primera instancia pretende manifestar su desacuerdo con lo que el Tribunal resolvió. Debe recordarse que el juez de segunda instancia no puede abordar materias o cuestiones que se plantean en la apelación, pero que no hacen parte del concepto de violación del libelo, ya que la lealtad procesal y la congruencia que debe existir entre el recurso y el debido proceso de la demanda, la sentencia censurada y el concepto de violación de la demanda imponen que al apelante le esté vedado exponer en el recurso hechos, cargos y elevar pretensiones nuevas que no alegó originalmente en el libelo demandatorio. (...) Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL- ARTÍCULO 357

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema revisar: la Sentencia del 30 de enero de 2014. Rad.: 76001-23-31-000-2005-02220-01; y Sentencia del 21 de noviembre de 2013. Rad.: 50001-23-31-000-1999-03802-01. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 13 de agosto de 2008, Rad. 16516; 6 de junio de 2012, Rad. 24633; 5 de marzo de 2020, Rad. 50264. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968.

**BIEN INMUEBLE / JUEZ CIVIL MUNICIPAL / ORDEN DE EMBARGO / INCUMPLIMIENTO DE LA ORDEN DE EMBARGO / SECRETARIO DEL JUZGADO / FUNCIONES DEL SECRETARIO DEL JUZGADO / FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA / INSCRIPCIÓN EN EL FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA / OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / DAÑO / MEDIDAS CAUTELARES / AFECTACIÓN A BIEN INMUEBLE / EMBARGO DEL BIEN INMUEBLE / INEXISTENCIA DE DAÑO ANTIJURÍDICO / INEXISTENCIA DE DAÑO / INEXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA**

Corresponde a la Sala determinar si el embargo, secuestro y remate de los bienes inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria Nos. (...) y (...) ordenado por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú ocasionó un daño antijurídico al actor que sea imputable a la entidad demandada. (...) En el caso sub examine se tiene que el daño alegado es el embargo, secuestro y posterior remate sobre un bien inmueble de propiedad de [el demandante] (...) De los elementos materiales probatorios está acreditado entonces: i) que el señor (...) transfirió a título de venta (...) el derecho de dominio y posesión sobre el predio rural denominado parcela [al demandante] (...) que el 6 de junio de 2001, el

ejecutante solicitó al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, decretar el embargo y secuestro de los bienes inmuebles propiedad de [el vendedor del inmueble] (...) que en virtud de la anterior solicitud dicho Juzgado por auto (...), decretó el embargo de los anteriores bienes inmuebles y ordenó oficiar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Sincelejo para realizar la respectiva inscripción. Sin embargo, ésta no se pudo realizar porque el nombre del demandado no coincidía con el del propietario del bien inmueble, tal como consta en la copia de la nota devolutiva (...) la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo (...) sostuvo que sobre el bien No. (...) no se podía realizar la inscripción de la medida cautelar porque (...) no era el propietario, tal como consta en la copia de la nota devolutiva (...) 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. Bajo esa óptica, y de conformidad con los hechos probados, expuestos en esta sentencia, encuentra la Sala que el daño antijurídico alegado por la parte accionante no se encuentra acreditado por las razones que pasan a exponerse: (...) si bien el Juez accedió mediante auto (...) lo cierto es que la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo no registró la medida cautelar en el folio de matrícula No. (...), al señalar puntualmente que el señor (...) no era el propietario, situación que se puede corroborar de la copia del folio de matrícula inmobiliaria (...) en donde consta que sobre dicho predio nunca se inscribió medida cautelar alguna ordenada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal (...) la decisión de ordenar el embargo, secuestro y posterior remate de los bienes inmuebles del señor [ejecutado], devino de la solicitud que el ejecutante (...) hizo a ese Despacho Judicial dentro del proceso ejecutivo por él promovido, y no de una decisión arbitraria del juez y su secretario, último que se limitó a oficiar la decisión del juez contenida en auto (...) a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo, sin que de esa actividad se desprenda una actuación temeraria o ilegal de los funcionarios judiciales como lo pretende hacer ver el aquí demandante, pues precisamente la función del Secretario de despacho es colaborar en el trámite que conlleven las decisiones del Juez, v.gr. oficiar, notificar, citar, comunicar, entre otras. (...) En suma, para la Sala no se configuró el daño antijurídico alegado por [el demandante] toda vez que respecto del predio de su propiedad no se inscribió ninguna medida cautelar que hubiese trasgredido el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política o alguno de los atributos que de este se desprenden.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 58**

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / ELEMENTOS DE CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO / ANTIJURICIDAD DEL DAÑO / CONCEPTO DE DAÑO ANTIJURÍDICO / CONCEPTO DE IMPUTACIÓN**

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 contrario al 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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 - ARTÍCULO 90

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema ver: Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945, Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, rad.: 36.386.

**ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / DAÑO CAUSADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / SERVICIOS PÚBLICOS / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / CONFIGURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / CONCEPTO DE DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / DAÑO ANTIJURÍDICO / MORA JUDICIAL**

En desarrollo del mencionado 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 (...) La citada 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 libertad (...) El defectuoso funcionamiento de la administración de justicia fue regulado en el artículo 69 de la Ley 270 de 1996 (...) De acuerdo a lo anterior, 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, (...) (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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 90 / LEY 270 DE 1996 - ARTÍCULO 65 / LEY 270 DE 1996.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 21 de septiembre de 2017. Rad: 55999. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de noviembre de 2001. Rad:

13164. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 21 de septiembre de 2017. Rad: 55999. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 21 de septiembre de 2017. Rad: 23769. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, rad.: 36.386.

**NOTA DE RELATORÍA:** 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., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 70001-23-31-000-2005-00023-02(56317)**

**Actor: JORGE ALBERTO GUARÍN LÓPEZ**

**Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)**

**Tema:** Defectuoso funcionamiento de administración de justicia – valor probatorio de las copias simples – modificación de la causa petendi en el recurso de apelación - no se probó el 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 30 de julio de 2015, proferida por la Sala Sexta de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda.

#### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

Jorge Alberto Guarín López considera que se configuró un defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia por parte del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú al ordenar el embargo, secuestro y remate de un bien inmueble de su propiedad, dentro del proceso ejecutivo seguido

en contra de José Joaquín Guarín Gallego, lo cual le ocasionó daños y perjuicios que no estaba en la obligación de soportar.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

El 11 de enero de 2005<sup>1</sup>, Jorge Alberto Guarín López, en nombre propio a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, presentó demanda en contra de la Nación – Rama Judicial, con ocasión de los perjuicios causados como consecuencia *“del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia ocasionado por su agente, de la Unidad Judicial Santiago de Tolú, hoy Juzgado 1 Promiscuo Municipal de Tolú, en el proceso ejecutivo seguido contra José Joaquín Guarín Gallego (...) al rematar, adjudicar y entregar un bien inmueble de propiedad del demandante sin estar embargado”*.

Como pretensiones, se solicitó condenar a la entidad demandada a pagar la suma de \$300.000.000 por perjuicios materiales y 2.000 SMLMV por perjuicios morales.

En apoyo de las pretensiones, el extremo activo afirmó que por medio de Resolución No. 0744 de 4 de noviembre de 1998, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA-, adjudicó al señor José Joaquín Guarín Gallego un bien inmueble ubicado en jurisdicción del municipio de Tolú, resolución que a su turno fue inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo el 13 de noviembre de 1998.

Se indicó, que el señor Jorge Alberto Guarín López compró el referido inmueble a José Joaquín Guarín Gallego y que dicho negocio jurídico quedó formalizado en la escritura pública No. 1379 otorgada en la Notaría Segunda de Sincelejo el 13 de julio de 2001 y en el folio de matrícula inmobiliaria No. 340-68693.

Desde tal fecha, el señor Jorge Alberto Guarín López estuvo en posesión tranquila y pública del pre citado inmueble, en el que, además, realizó mejoras y explotaba un establecimiento comercial.

No obstante lo anterior y sin que el propietario del bien tuviera conocimiento, el Juzgado 1° Promiscuo Municipal de Tolú, adelantaba un proceso ejecutivo singular en contra de José Joaquín Guarín Gallego, en el que se solicitó el embargo de unos bienes inmuebles de propiedad de este último, a lo cual se

---

<sup>1</sup> Fl. 1 a 5, C. 1.

accedió por auto del 7 de junio de 2001. Sin embargo, en dicho proveído no se especificó ni se identificó en debida forma los folios de matrícula inmobiliaria y los linderos de cada predio objeto de la medida cautelar, razón por la que el secretario del Juzgado, mediante oficio No. 1419 del 8 de junio de 2001, especificó las matrículas inmobiliarias sin que esos números estuvieran identificados en providencia judicial.

*Así las cosas, “como en unas de las matrículas inmobiliarias citadas arbitrariamente por el secretario hace relación a “mejoras”; la Oficina de registro de Instrumentos Públicos en cumplimiento de la ley, y con expresa prohibición de inscribir y sentar cualquier acto referente a mejoras en predios baldíos, se abstuvo se inscribir dicho embargo, oficiando en tal sentido a dicho juez; Ante (sic) tal situación, ya no el secretario titular del juzgado, sino la encargada, sin mediar autorización judicial, expidió nuevamente el oficio 2133 de 16-08-01 dirigido a la oficina de instrumentos públicos, advirtiéndole de que si no procedían a la inscripción del embargo de mejoras, se atenían a las consecuencias de ley, o lo que es mejor, intimidó y constriñó a inscribir su medida ilegal.”*

Se enfatizó que en virtud del embargo ordenado y su correspondiente inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, mediante auto del 22 de octubre de 2001 el Juez ordenó el secuestro del inmueble, pero no de sus mejoras, sino del lote de terreno de 300 metros cuadrados de área de superficie, comisionando para esos efectos al inspector de policía.

En ese orden, mediante diligencia del 2 de noviembre de 2001 el inspector de policía secuestro el bien inmueble de propiedad del señor Jorge Alberto Guarín López, toda vez que la mutación de propiedad se realizó el 13 de julio de 2001, es decir, meses antes de ordenar la medida cautelar.

Enterado el señor Jorge Alberto Guarín López de esa situación, por medio de apoderado judicial elevó peticiones al Juez Primero Promiscuo Municipal de Tolú que advertían sobre las irregularidades cometidas con dichas ordenes, sin embargo, el juez haciendo caso omiso de tales circunstancias fijó fecha para diligencia de remate del bien inmueble, como si éste fuese aún propiedad del señor José Joaquín Guarín Gallego.

Finalmente, el 4 de febrero de 2004 el Juez Primero Promiscuo Municipal de Tolú aprobó la diligencia de remate y en consecuencia ordenó la entrega del inmueble, la cual se efectuó el 16 de abril de 2004.



Concluyó el actor que las actuaciones arbitrarias e ilegales del Juez Primero Promiscuo Municipal de Tolú, le generaron graves perjuicios económicos que no estaba en la obligación de soportar.

## **2. Contestaciones**

El 28 de febrero de 2005<sup>2</sup> el Tribunal Administrativo de Sucre admitió la demanda y ordenó su notificación a la parte demandada y al Ministerio Público.

2.1. La Nación – Rama Judicial<sup>3</sup> se opuso a todas y cada una de las pretensiones, alegando en su defensa que su actuación se desarrolló con estricto apego a nuestra carta política y demás normas legales que la rigen.

Enfatizó que la medida de embargo decretada por el Juzgado se ordenó sobre el bien inmueble de propiedad del señor José Joaquín Guarín Gallego dentro del proceso ejecutivo de radicado No. 2001-0528, específicamente *“sobre los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias números 340-71247 y 340-27232 y el inmueble al que se refiere el aquí demandante, está identificado con la matrícula inmobiliaria N° 340-68693, como se desprende del certificado de libertad y tradición aportado al proceso, por lo que estamos hablando de tres bienes inmuebles totalmente diferentes e independientes: los dos primeros de propiedad del señor José Joaquín Guarín Gallego y el otro de propiedad de Jorge Alberto Guarín López, inmueble que no se encuentra embargado; por lo anterior las medidas cayeron sobre los bienes de Guarín Gallego, quien aparecía como titular del dominio del bien perseguido en dicho proceso”*. Finalmente propuso las excepciones de falta de causa para demandar y la innominada o genérica.

## **3. Alegatos de conclusión en primera instancia**

El 15 de abril de 2015<sup>4</sup> el Tribunal Administrativo de Sucre corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

3.1. La parte demandante<sup>5</sup> y la Nación – Rama Judicial<sup>6</sup> reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación, respectivamente.

3.2. El Ministerio Público guardó silencio.

---

<sup>2</sup> Fl. 29 a 30, C.1.

<sup>3</sup> Fl. 43 a 47, C.1.

<sup>4</sup> Fl. 151, C. 1.

<sup>5</sup> Fl. 157 a 158, C. 1.

<sup>6</sup> Fl. 153 a 154, C.1.

#### 4. Sentencia de primera instancia

En cumplimiento de lo ordenado en el artículo 27 del Acuerdo N° PSAA15-10363 del 30 de junio de 2015, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante oficio del 3 de julio de 2015<sup>7</sup> el Tribunal Administrativo de Sucre remitió el proceso de reparación directa de la referencia al Tribunal Administrativo de Antioquia para seguir con su trámite.

Así las cosas, mediante sentencia del 30 de julio de 2015<sup>8</sup>, la Sala Sexta de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda porque la parte accionante no demostró que el bien secuestrado y rematado por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, era de su propiedad.

Al respecto, indicó:

“(…)

*[E]n tal sentido, cuando se analiza el embargo, posterior secuestro y remate decretado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, frente a los bienes del señor Guarín Gallego, no desarrollaba una falta o debida inaplicación de la norma, teniendo en cuenta que el predio 340-68693, no fue embargado y no se decretó secuestro y posterior remate, ya que la medida se inscribió y se estableció sobre los inmuebles identificados con matrícula No. 3401-71247 y 340-27232, de conformidad con certificado de tradición y libertad; por tanto el funcionario judicial en el momento de decidir y resolver el litigio, se circunscribió los especificado (sic) en dicho documento, toda vez que el mismo estaba revestido de legalidad y por Ley es el medio de publicidad más idóneo y de obligatoria observancia.*

(…)

*En tal sentido, como es requisito sine quanon (sic) para que se configure un error judicial que se demuestre la acción u omisión de la administración, sin embargo en este caso, de las pruebas se desprende que su proceder fue conforme, pues si bien el auto que decretó el embargo en el proceso ejecutivo no fue claro respecto de los inmuebles a imponer tal, y posteriormente el secretario cuando remitió oficio de inscripción a la Oficina de Instrumentos Públicos incluyó el inmueble del señor Guarín López, tal error se enmendó toda vez, que a dicho inmueble no se le inscribió la medida y el Juez al decretar el secuestro no se refirió a tal predio; en consecuencia no se observan omisiones en el trámite desempeñado en el proceso ejecutivo de Israel Uribe Vásquez contra Joaquín Guarín Gallego, que desencadenaran en un error jurisdiccional y que a raíz de ello se haya producido un daño para el demandante Jorge Alberto Guarín López.*

*De otra parte, ha de aclararse que en el asunto sub examine el señor Guarín López, no cumplió el deber de demostrar que el bien secuestrado y rematado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, era de su propiedad, y que por falla el juzgado plasmó que éste correspondía a las mejoras del predio 340-27232, o que por error registral o de catastro la anterior matrícula y la 340-68693 corresponden al mismo terreno.”*

#### 5. Recurso de apelación

---

<sup>7</sup> Fl. 159

<sup>8</sup> Fl. 162 a 170, C. Ppal.

La parte demandante interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 24 de noviembre de 2015<sup>9</sup> y admitido el 16 de febrero de 2016<sup>10</sup> por esta Corporación.

El recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y en su lugar se accediera a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos de disenso:

*“Lo que debe analizarse y debatirse a través de la jurisdicción contenciosa administrativa, es si efectivamente la conducta del operador judicial dentro del proceso ejecutivo de ISRAEL URIBE vs. JOSE GUARÍN es acorde a imperio de la ley normas aplicables a tal ritualidad, evento en el cual no deben causar perjuicios a un tercero o parte dentro del mismo.*

*Y es allí cuando la acción aquí pretendida demuestra que efectivamente se presentó un orden diferente al normal con el que se administra justicia, porque se delegó en el secretario del juzgado el deber, obligación y facultad de indicar bienes a embargar por medidas cautelares, que por voluntad de la ley, solo la puede decretar un Juez de la República en la jurisdicción ordinaria.*

(...)

*En tal sentido, y aquí reconozco ventaja, nunca van a encontrar en el proceso ejecutivo que se aportó como prueba, que existe medida de embargo y secuestro contra algún inmueble de JORGE ALBERTO GUARÍN LÓPEZ; lo que van a encontrar es que secuestran, rematan y adjudican dentro de eso (sic) proceso ejecutivo las mejoras propiedad de GUARÍN LÓPEZ, y que fueron secuestradas como plantadas en tierras sin tradición ni inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos.*

## **6. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

El 10 de junio de 2016<sup>11</sup> se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto, respectivamente.

6.1. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

El Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 30 de julio de 2015, proferida por la Sala Sexta de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 65, 69 y 73 de la Ley 270

---

<sup>9</sup> Fl. 179, C. Ppal.

<sup>10</sup> Fl. 183, C. Ppal.

<sup>11</sup> Fl. 209, C. Ppal.

de 1996.

## **2. Acción procedente**

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 un acto administrativo, en este caso por hechos imputables a 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 general<sup>12</sup>, 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 acción<sup>13</sup>, 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.

---

<sup>12</sup> 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.”

<sup>13</sup> 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*<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>, 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.

En el *sub examine* el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia se hace consistir en la decisión del Juez Primero Promiscuo Municipal de Tolú “*al rematar, adjudicar y entregar un bien inmueble de propiedad del demandante sin estar embargado*”<sup>16</sup>.

Así las cosas, está probado que el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de

---

<sup>14</sup> 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”.

<sup>15</sup> 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”.

<sup>16</sup> Fl. 1, C. 1.

Santiago de Tolú aprobó la adjudicación de los inmuebles embargados dentro del proceso ejecutivo de menor cuantía seguido en contra del señor José Joaquín Guarín Gallego mediante proveído del 4 de febrero de 2004<sup>17</sup>. Como la acción de reparación directa fue presentada el 11 de enero de 2005, se tiene que fue interpuesta dentro del término de caducidad previsto en el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A.

#### **4. Legitimación para la causa**

4.1. Jorge Alberto Guarín López, es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y está legitimado en la causa por activa, ya que demostró con copia de la escritura pública No. 1379 y el certificado de libertad y tradición, ser el propietario del bien inmueble identificado con número de matrícula inmobiliaria 340-68693<sup>18</sup>, el cual, según el escrito introductorio, fue objeto de las medidas cautelares.

4.2. La Nación se encuentra legitimada en la causa por pasiva y está debidamente representada por la Rama Judicial de conformidad con los criterios señalados por la jurisprudencia de esta Sección<sup>19</sup>, pues fue esa entidad la que ordenó el embargo, secuestro y remate de unos bienes inmuebles dentro de un proceso ejecutivo de menor cuantía.

#### **5. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si el embargo, secuestro y remate de los bienes inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 340-71247 y 340-0027232 ordenado por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú ocasionó un daño antijurídico al actor que sea imputable a la entidad demandada.

#### **6. Solución del problema jurídico**

Antes de resolver el problema jurídico es menester hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado y aquella que corresponde a la actuación o funcionamiento de sus órganos jurisdiccionales o de sus funcionarios.

##### **6.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado**

---

<sup>17</sup> Fl. 54, C. 4.

<sup>18</sup> Fl. 12 a 15, C.1.

<sup>19</sup> Al respecto ver auto del 25 de septiembre de 2013, Exp.: 20420, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C.

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991<sup>20</sup> 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<sup>21</sup>, que contraría el orden legal<sup>22</sup> o que está desprovista de una causa que la justifique<sup>23</sup>, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida<sup>24</sup>, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al 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<sup>25</sup>.

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.

## **6.2. Responsabilidad del Estado por defectuoso funcionamiento de administración de justicia**

En desarrollo del mencionado artículo 90 constitucional, el legislador instituyó la responsabilidad del Estado por la actuación o funcionamiento del aparato judicial

---

<sup>20</sup> "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".

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

<sup>22</sup> 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.

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

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

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, sentencia de 18 de mayo de 2017, rad.: 36.386.

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 citada 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 libertad<sup>26</sup>.

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.*

De acuerdo a lo anterior, 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<sup>27</sup>, producto de que el servicio público de administración de justicia ha funcionado mal, no ha funcionado, o ha funcionado en forma tardía.<sup>28</sup>

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<sup>29</sup>; (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 razonable<sup>30</sup>, 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

---

<sup>26</sup> Cfr. Artículo 65. Ley 270 de 1996.

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

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

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

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



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;<sup>31</sup> (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 libertad<sup>32</sup>.

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 demostrar la 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, Jorge Alberto Guarín López, pretende que se declare patrimonialmente responsable a la Nación – Rama Judicial, de los perjuicios sufridos con ocasión del embargo, secuestro y remate del bien inmueble de su propiedad por parte del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú.

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**

En aras de resolver el problema jurídico, la Sala considera que se debe dar mérito probatorio a las copias simples aportadas al proceso, conforme al precedente jurisprudencial de la Sala Plena de la Sección Tercera<sup>33</sup>, que estableció que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del plenario y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes,

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*

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

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia del 28 de agosto de 2013, Exp. 25022.

conforme a los principios de lealtad procesal y buena fe que deben conducir toda la actuación judicial.

6.3.1.1. Se probó, con copia de la escritura pública No. 1379, otorgada el 13 de julio de 2001 en la Notaría Segunda del Círculo de Sincelejo, que el señor José Joaquín Guarín Gallego transfirió a título de venta a Jorge Alberto Guarín López el derecho de dominio y posesión sobre el predio rural denominado parcela No. 7B, el cual forma parte del inmueble de mayor extensión conocido con el nombre de Alicante, ubicado en jurisdicción del Municipio de Tolú, con una extensión de 435 metros cuadrados.

6.3.1.2. Demostrado quedó que por medio de escritura pública número 236 del 12 de abril de 2004<sup>34</sup>, el señor Jorge Alberto Guarín López aclaró los linderos del bien inmueble anteriormente adquirido, los cuales, según certificación del Instituto Agustín Codazzi son los siguientes: *“NORTE: con callejón al mar en medio con predio de Dorys Rhenals Peinado; SUR o fondo: con manglares de la Nación. ORIENTE: con predio de Ángel Julio y OCCIDENTE: CON PREDIO DE Mario Jabib. TERCERO: Que las medidas y área de superficie son las mismas establecidas en la escritura 1379 de 13-07-01.”*

6.3.1.3. Está acreditado con copia del certificado de libertad y tradición del 5 de abril de 2005<sup>35</sup>, que el señor Jorge Alberto Guarín López es el propietario del bien inmueble identificado con número de matrícula inmobiliaria 340-68693, adquirido por escritura pública No. 1379 del 13 de julio de 2001 de la Notaría Segunda del Círculo de Sincelejo.

6.3.1.4. Se demostró que el 14 de mayo de 2001 señor Israel Uribe Vásquez presentó demanda ejecutiva de menor cuantía con acumulación de pretensiones en contra de José Joaquín Guarín Gallego, en el que solicitó librar mandamiento de pago por \$6.000.000 más intereses moratorios<sup>36</sup>, la cual fue admitida por auto del 16 de mayo de 2001 proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú<sup>37</sup>.

6.3.1.5. Se probó que por autos proferidos el 22 de mayo de 2001, el Juzgado referido libró mandamiento de pago<sup>38</sup> y ordenó el embargo y secuestro<sup>39</sup> de los bienes muebles y dineros de propiedad de José Joaquín Guarín Gallego.

---

<sup>34</sup> Fl. 8 a 9, C. 1.

<sup>35</sup> Fl. 16, C. 1.

<sup>36</sup> Fl. 1, C. 4.

<sup>37</sup> Fl. 3, C. 4.

<sup>38</sup> Fl. 6, C. 4.

<sup>39</sup> Fl. 3, C. 1.

6.3.1.6. Se acreditó que el 6 de junio de 2001<sup>40</sup>, el ejecutante, a través de apoderado judicial, solicitó al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, decretar el embargo y secuestro de los bienes inmuebles propiedad de José Joaquín Guarín Gallego, identificados con número de matrícula inmobiliaria 340-27232, 340-68693 y 340-71247.

6.3.1.7. Con fundamento en la anterior petición y por auto del 7 de junio de 2001<sup>41</sup>, está probado que el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú decretó el embargo de los bienes inmuebles de José Joaquín Guarín Gallego, y en consecuencia, ordenó oficiar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Sincelejo para realizar la respectiva inscripción. Sin embargo, ésta no se pudo realizar porque el nombre del demandado no coincidía con el del propietario del bien inmueble, tal como consta en la copia de la nota devolutiva<sup>42</sup>.

6.3.1.8. Consta que a través de oficios No. 1419 del 8 de junio de 2001<sup>43</sup> y No. 2133 de 16 de agosto de 2001<sup>44</sup>, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, a través de su secretario, requirió por segunda y tercera vez, respectivamente, a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo para que realizara la inscripción del embargo decretado mediante providencia del 7 de junio de 2001 por ese despacho judicial sobre los bienes inmuebles con matrícula inmobiliaria Nos. 340-27232, 340-68693 y 340-71247.

6.3.1.9. En atención a lo anterior, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo procedió al registro del embargo decretado únicamente sobre los bienes inmuebles identificados con número de matrícula inmobiliaria 340-27232 y 340-71247. En efecto, sostuvo que sobre el bien No. 340-68693 no se podía realizar la inscripción de la medida cautelar porque José Joaquín Guarín Gallego no era el propietario, tal como consta en la copia de la nota devolutiva del 21 de agosto de 2001<sup>45</sup>.

6.3.1.10. Está probado que el apoderado judicial del ejecutante solicitó a través de memorial del 20 de septiembre de 2001<sup>46</sup>, el secuestro del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-71247 y de las mejoras descritas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 340-27232, petición que a su turno fue

---

<sup>40</sup> Fl. 12, C. 1.

<sup>41</sup> Fl. 16, C. 1.

<sup>42</sup> Fl. 19, C. 1.

<sup>43</sup> Fl. 21, C. 1.

<sup>44</sup> Fl. 28, C. 1.

<sup>45</sup> Fl. 25, C. 1.

<sup>46</sup> Fl. 31, C. 1.

aceptada mediante auto del 22 de octubre de 2001<sup>47</sup> proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Tolú, en el que se ordenó:

*“1. Decrétese el secuestro del siguiente bien inmueble: Lote de terreno con área de 300 metros cuadrados con matrícula inmobiliaria No. 340-71247 y cuyo embargo se encuentra debidamente registrado (...).*

*2. Decrétese el secuestro de los siguientes bienes: De las mejoras que el demandado JOAQUÍN GUARÍN GALLEGO posee y que están descritas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 340-27232 de la siguiente manera: “unas mejoras de carácter permanente como son aterramiento y saneamiento de una porción de terreno anegadizo, con sus cercas, construcciones de mampostería, cocoteros...” bien ubicado en el sector de Punta de Piedra.”*

6.3.1.11. Se encuentra acreditado que mediante diligencia del 1° de agosto de 2002<sup>48</sup> el inspector de policía de Tolú realizó el secuestro de los bienes inmuebles especificados en el auto del 22 de octubre de 2001 proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de ese mismo municipio, tal como consta en las actas de “*Diligencia de Secuestro*”.

6.3.1.12. Consta que el 6 de septiembre de 2002<sup>49</sup>, el señor Jorge Alberto Guarín López, a través de apoderado judicial, solicitó al Juzgado Promiscuo Municipal de Tolú el desembargo de un bien inmueble de su propiedad, con fundamento en los siguientes argumentos:

*“(...*

*1. En el proceso de la referencia, mediante despacho comisorio No. 0100 del 02 de noviembre de 2.001, se comisionó la práctica de la diligencia de embargo y secuestro a la Inspección Central de Policía de Santiago de Tolú – Sucre.*

*2. En dicha diligencia se embargó y secuestró unas supuestas mejoras plantadas de manera permanente, en un terreno supuestamente Baldío, el cual es relacionado por sus linderos. Mejoras que se denuncian como de propiedad del demandado.*

*3. El INCORA mediante resolución No. 0744 del 04 de noviembre de 1.998, ADJUDICO al señor José Joaquín Guarín Gallego, el lote de terreno relacionado en la diligencia de embargo y secuestro, por haber efectuado las mejoras y tener la posesión material del bien por el lapso de tiene (sic) determinado por la ley.*

*4. Dicha resolución fue registrada en la oficina de Registro de Instrumentos públicos de Sincelejo y al inmueble adjudicado se le asignó la matrícula inmobiliaria No. 340-68693. Con lo cual el inmueble deja de ser BALDIO y pasa a ser un bien de dominio privado, con todas sus mejoras y anexidades.*

*5. Mediante la escritura pública No. 1379 del 13 de julio del 2001 de la Notaría Segunda del Círculo de Sincelejo – Sucre, el señor José Joaquín Guarín Gallego transfiere la propiedad del inmueble citado al Señor Jorge Alberto Guarín López. Venta efectuada con todas sus mejoras y anexidades.*

*6. Desde la misma fecha de la venta el Señor Guarín López viene poseyendo el inmueble adjudicado por el Incora y efectuándole mejoras.*

---

<sup>47</sup> Fl. 32, C. 1.

<sup>48</sup> Fl. 41 y 42, C. 1.

<sup>49</sup> Fl. 47 a 49, C. 1.

7. Por lo anterior, la diligencia de embargo y secuestro tiene por objeto un bien que ya no existe como tal, sino que en la actualidad es un inmueble de propiedad privada, y del cual ya no tiene la calidad de Baldío, para poder efectuarle mejoras para luego solicitar al Incora su adjudicación.

8. Ahora, la transferencia, embargo o cualquier clase de disposición o medida cautelar sobre el citado bien debe hacerse como un bien de propiedad privada y no como baldío y mejoras.

9. Por ello la diligencia de embargo y secuestro carece de objeto válido, pues las mejoras de aterramiento y saneamiento de la porción de tierra, es en sí mismo el inmueble de propiedad del señor Guarín López, y no es posible su individualización, es decir su separación del inmueble como tal. Pues esta clase de mejoras se efectúa con la intención de solicitar luego al Incora su adjudicación, cuestión ya efectuada sobre el precitado bien raíz.

(...)

Con fundamento en las anteriores consideraciones y el artículo 687 Nral. 7 del Código de Procedimiento Civil, le solicito señor Juez, ordenar la cancelación de las medidas previas, pues como ya se manifestó, se trata de un inmueble de propiedad privada y para la práctica del embargo y secuestro debe tenerse el inmueble como tal, para ello debe el embargo registrarse en la oficina de registro respectiva.

Para tal efecto allego la siguiente documentación:

1. Certificado de matrícula inmobiliaria No. 340-68693.
2. Escritura Pública No. 1379 del 13 de julio del 2001 de la Notaría Segunda de Sincelejo.”

6.3.1.13. De acuerdo a la anterior solicitud, la Unidad Judicial de Santiago Tolú a través de auto del 26 de marzo de 2003<sup>50</sup> manifestó:

“(...)

#### CONSIDERACIONES

Sea lo primero señalar que la medida de embargo que se decretó y posteriormente se inscribió en la oficina correspondiente recayó sobre un bien de propiedad del demandado JOSE JOAQUÍN GUARÍN GALLEGO, lo cual se afirma por ser éste el propietario inscrito, ya que de no ser así la oficina de registro no hubiese inscrito la medida, pues no es procedente hacerlo si en (sic) bien aparece a nombre de otra persona.

Hay que tener en cuenta igualmente que las medidas cautelares dictadas en contra del demandado JOSE JOAQUÍN GUARÍN GALLEGO recayeron sobre los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias números 340-71247 y 340-27232, y el inmueble al cual se refiere el señor Jorge Alberto Guarín López está identificado con la matrícula No. 340-68693, tal como él mismo lo pregona y se desprende del certificado de registro que aporta con su pedido, por lo que se está hablando de tres inmuebles completamente independientes y diferentes: los dos primeros, de propiedad del demandado y sobre los que recayeron las medidas cautelares, y el último, de propiedad del señor JORGE ALBERTO GUARÍN LÓPEZ, bien que no se encuentra embargado como se puede apreciar de la lectura del certificado aportado.

Las razones anteriores hacen improcedente el pedido del señor GUARIN LÓPEZ, ya que los bienes trabados sí pertenecen al demandado GUARON (sic) GALLEGO, quien aparece como titular del dominio del bien perseguido en este proceso.”

---

<sup>50</sup> Fl. 23 a 24, C. 1.

6.3.1.14. Está probado que por auto del 9 de julio de 2003<sup>51</sup> la Unidad Judicial Municipal de Santiago de Tolú ordenó designar perito evaluador para realizar “*el avalúo de los bienes inmuebles embargados y secuestrados*” toda vez que ya estaba aprobada la liquidación del crédito dentro del proceso ejecutivo seguido en contra de José Joaquín Guarín Gallego.

6.3.1.15. En cumplimiento de la anterior orden, el perito Alcides Campo Tous presentó el 24 de julio de 2003<sup>52</sup> “*Avaluó Comercial de Inmueble Urbano*” en los siguientes términos:

(...)

**2. IDENTIFICACIÓN DEL BIEN**

*Se trata de un lote de terreno en el área RURAL de COVEÑAS ubicado en el sector de la parcela el PAPAYASO.*

*Y unas mejoras en el área urbana de COVEÑAS, ubicadas en el sector PUNTA DE PIEDRA, en la DISCOTECA ALCATRAZ.*

**3. TIPO DE INMUEBLE**

*Se trata de 1 lote de terreno y unas mejoras.*

**4. CARACTERÍSTICAS**

*El lote presenta una topografía plana, de forma rectangular y con un clima cálido; al igual que las mejoras, las cuales presentan 3 cocoteros en el fondo de la edificación.*

*AREA DEL LOTE: 300 METROS CUADRADOS*

*AREA DEL TERRENO DE LAS MEJORAS: 594 METROS CUADRADOS*

*LINDEROS DEL LOTE: NORTE: con predios de EDUARDO PRUDENCIO CHICAS MORELO; SUR: con predios de EDUARDO CHICAS; ESTE: con predios de EDUARDO CHICAS, OESTE: con la AVENIDA PRINCIPAL que de Tolú conduce a Coveñas.*

*LINDEROS DE LAS MEJORAS: NORTE: con la calle de por medio con predios de DAMIAN PEINADO; SUR: con MANGLARES; ESTE: con predios de ANGEL JULIO; OESTE: con predios de J. JABID.*

(...)

**6. DOCUMENTOS**

*DEL LOTE: MATRICULA INMOBILIARIA # 340-71247 de SINCELEJO y ESCRITURA # 3979.*

**7. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA EDIFICACIÓN**

*Se trata de un lote de terreno que presenta 4 columnas en concreto rígido. Y unas mejoras de carácter permanente como son aterramiento y sanamiento (sic) de una porción de terreno anegadizo, con sus cercas y una construcción en madera y mampostería con cubierta de palma donde funciona la discoteca ALCATRAZ.”*

(...)

**11. VALORACIÓN**

*LOTE DE TERRENO*

*AREA 300 metros cuadrados*

*VALOR METRO CUADRADO \$15.000*

*COSTO TOTAL: \$4.500.000*

---

<sup>51</sup> Fl. 31, C. 4.

<sup>52</sup> Fl. 35 a 37, C. 4.

MEJORAS  
AREA 594 metros cuadrados  
VALOR METRO CUADRADO \$2000  
COSTO TOTAL \$1.188.000  
TOTAL AVALUO \$5.688.000”

6.3.1.16. Se acreditó que por auto del 4 de agosto de 2003<sup>53</sup>, la Unidad Judicial Municipal de Tolú aprobó el anterior avalúo comercial y, por proveído del 24 de noviembre de 2003<sup>54</sup> fijó fecha para llevar a cabo diligencia de remate de los bienes embargados y secuestrados.

6.3.1.17. El 18 de noviembre de 2003<sup>55</sup> se llevó a cabo diligencia de subasta de los bienes embargados y secuestrados dentro del proceso ejecutivo promovido por Israel Uribe Vásquez contra José Joaquín Guarín Gallego, en el que se le adjudicó al primero los siguientes bienes inmuebles, tal como consta en la copia de la referida diligencia:

*“(...) [D]eclara abierta la licitación que corresponde al 70% del avalúo de los bienes inmuebles consistentes en un lote de terreno o solar ubicado en el Municipio de Coveñas, sector de la Parcela El Papayazo con área de 300 metros cuadrados, con matrícula inmobiliaria No. 340-71247 de la Oficina de Registro (...) cuyos linderos son: NORTE: con predios que son o fueron del señor Eduardo Chica Morelo; SUR: con predios que son o fueron de Eduardo Chica; ESTE: con predio de Eduardo Chica y OESTE: con la avenida principal.*

*Y las mejoras de carácter permanente como son aterramiento y saneamiento de una porción de terreno anegadizo con sus cercas, construcciones mampostería, cocoteros, cuyos linderos son: NORTE: calle en medio, predio que es o fue del señor Damián Peinado, con medida de 11 mts; SUR: con manglares de la Nación y mide 10.50 mts; ESTE: con predios que son o fueron del señor Ángel Julio y mide 55 mts y OESTE: con predios que son o fueron del señor Mario J. Jabid y mide 55 mts. Ubicada en el sector Punta de Piedra jurisdicción del Municipio de Coveñas Sucre. Tiene cédula catastral No. 01.02.021.064 y la matrícula inmobiliaria No. 340-0027.232 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo, dichas mejoras fueron adquiridas por el demandado mediante escritura pública No. 220 de abril 9 de 1996 Protocolizada en la Notaría Tercera del Círculo de Sincelejo (...). El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, administrando justicia (...) adjudica al señor Israel Uribe Vásquez (...) quien obra como demandante para el remate, los bienes inmuebles que son materia de la subasta en pleno dominio y posesión por la suma de \$5.688.000,00 (...).”*

6.3.1.18. Consta que por proveído del 4 de febrero de 2004<sup>56</sup>, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú aprobó la adjudicación dentro del remate celebrado el 18 de noviembre de 2003.

6.3.1.19. El 14 de abril de 2004<sup>57</sup> el secuestro de los bienes inmuebles informó al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, lo siguiente: “(...)

---

<sup>53</sup> Fl. 41, C. 4.

<sup>54</sup> Fl. 44, C. 4.

<sup>55</sup> Fl. 51 a 52, C. 4.

<sup>56</sup> Fl. 54, C. 4.

<sup>57</sup> Fl. 57, C. 4.

*[C]on todo respeto me dirijo ante usted para comunicarle que no me ha sido posible hacer entrega de las mejoras de carácter permanente que existen en el lote identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-27232 solicitado por este Despacho al señor Israel Uribe porque el señor JAIRO GUARÍN supuesto propietario del lote se niega a entregar el bien mención.”*

6.3.1.20. Como consecuencia de lo anterior, dicho Juzgado, por auto del 14 de abril de 2004<sup>58</sup>, libró despacho comisorio al Inspector de Policía de Coveñas para que procediera a hacer entrega definitiva de las mejoras de carácter permanente plantadas en el lote identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-27232.

6.3.1.21. Finalmente, se demostró, que el 16 de abril de 2004<sup>59</sup> el Inspector de Policía de Coveñas llevó a cabo la entrega definitiva de las mejoras de carácter permanente en el lote de matrícula inmobiliaria No. 340-27232, según consta en la copia del acta, en donde se consignó:

*“(…)  
[U]na vez en el lugar de la diligencia se procedió a verificar las medidas y linderos descritos en la escritura pública #220 de abril 09 de 1996, en este estado de la diligencia y no encontrando persona alguna el (sic) predio materia de la diligencia se procedió a la entrega del inmueble como viene ordenado en el Despacho Comisorio de la referencia, se le hace entrega al señor, Israel Uribe Vásquez (...). No siendo más el objeto de la presente diligencia se da por terminada una vez leída y aprobada por los intervinientes.”*

### **6.3.2. Análisis de los elementos de la responsabilidad del Estado**

En busca de delimitar el pronunciamiento de esta Corporación en el caso que ocupa su atención, es importante advertir, *ab initio*, que el asunto se resolverá de conformidad con lo solicitado en la demanda de reparación directa, esto es, por el “*defectuoso funcionamiento de la administración de justicia ocasionado por su agente, de la unidad judicial se Santiago de Tolú, hoy Juzgado 1 Promiscuo Municipal de Tolú, en el proceso ejecutivo seguido contra JOSE JOAQUÍN GUARÍN GALLEGO, (...) al rematar, adjudicar y entregar un bien inmueble de propiedad del demandante sin estar embargado*”. Dicha aclaración deviene de la variación de la causa *petendi* que la parte demandante ilustra en el recurso de apelación.

Al contrastar el escrito introductorio con el recurso de apelación, resulta evidente para la Sala que, en uno y otro, se varía la pretensión principal, es decir, mientras que en la demanda se solicitó declarar administrativamente responsable a la

---

<sup>58</sup> Fl. 58, C. 4.

<sup>59</sup> Fl. 26, C. 1.



Nación por el defectuoso funcionamiento en que incurrió la administración de justicia al embargar, secuestrar y rematar un *“lote de terreno”* de 300 metros cuadrados de propiedad del señor Jorge Alberto Guarín López, el cual estaba identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-68693, en la alzada se solicita que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación por el embargo, secuestro, y remate de *“las mejoras que por accesión están construidas en un predio de propiedad de GUARÍN LÓPEZ, y que fueron secuestradas como plantadas en tierras sin tradición ni inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos.”*

En este sentido, y comoquiera que sólo la parte demandante presentó recurso de apelación contra el fallo del *a quo*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, exclusivamente habría lugar a resolver el asunto *sub lite* en aquello que se reprocha como desfavorable<sup>60</sup>. Sin embargo, debido a que lo expuesto en el recurso de alzada es distinto a lo aducido en la demanda, se analizará lo pretendido inicialmente en el libelo introductorio, esto es, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por haber ordenado el embargo, secuestro y remate de un lote de terreno de 300 metros de propiedad del señor Jorge Alberto Guarín López. Lo anterior se realizará en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, pues la sentencia apelada fue desfavorable a las pretensiones del demandante y se estima que, en todo caso, al impugnar el fallo de primera instancia pretende manifestar su desacuerdo con lo que el Tribunal resolvió.

Debe recordarse que el juez de segunda instancia no puede abordar materias o cuestiones que se plantean en la apelación, pero que no hacen parte del concepto de violación del libelo, ya que la lealtad procesal y la congruencia que debe existir entre el recurso y el debido proceso de la demanda, la sentencia censurada y el concepto de violación de la demanda imponen que al apelante le esté vedado exponer en el recurso hechos, cargos y elevar pretensiones nuevas que no alegó originalmente en el libelo demandatorio<sup>61</sup>.

Por otra parte, en aras de resolver el cargo invocado en el libelo introductorio, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto

---

<sup>60</sup> *“Artículo 357. Competencia del Superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto 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 aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...] Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante.”*

<sup>61</sup> Cfr., entre otras, la Sentencia del 30 de enero de 2014. Rad.: 76001-23-31-000-2005-02220-01; y Sentencia del 21 de noviembre de 2013. Rad.: 50001-23-31-000-1999-03802-01.

jurídico depende de la sumatoria de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: i) el daño antijurídico y ii) su imputación frente al Estado.

Lo anterior, más allá de consistir en una metodología sugerida por la Sala, atiende a una lógica en la que, naturalmente, ante la ausencia del daño como elemento esencial del instituto indemnizatorio, el análisis del subsiguiente carece de toda utilidad, ya que aún ante su existencia, no será posible declarar responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>62-63</sup>.

### 6.3.2.1. El daño antijurídico

En el caso *sub examine* se tiene que **el daño** alegado es el embargo, secuestro y posterior remate sobre un bien inmueble de propiedad de Jorge Alberto Guarín López, los cuales fueron ordenados por el Juzgado Primero Promiscuo de Santiago de Tolú (anteriormente Unidad Judicial de Santiago de Tolú), decisiones que el demandante califica de injustas y arbitrarias.

De los elementos materiales probatorios está acreditado entonces: **i)** que el señor José Joaquín Guarín Gallego transfirió a título de venta a Jorge Alberto Guarín López el derecho de dominio y posesión sobre el predio rural denominado parcela No. 7B, el cual forma parte del inmueble de mayor extensión conocido con el nombre de Alicante, ubicado en jurisdicción del Municipio de Tolú, con una extensión de 435 metros cuadrados, negocio jurídico que quedó protocolizado en escritura pública No. 1379, otorgada el 13 de julio de 2001 en la Notaría Segunda del Círculo de Sincelejo e inscrito en la Oficina de Instrumentos Públicos del Círculo de Sincelejo bajo el folio de matrícula inmobiliaria número 340-68693 (hecho probado 6.3.1.1); **ii)** que el 14 de mayo de 2001 Israel Uribe Vásquez presentó demanda ejecutiva de menor cuantía con acumulación de pretensiones

---

<sup>62</sup> Sobre este aspecto Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 13 de agosto de 2008, Rad. 16516; 6 de junio de 2012, Rad. 24633; 5 de marzo de 2020, Rad. 50264.

<sup>63</sup> Frente a la existencia del daño como elemento de la responsabilidad, la Corte Suprema de Justicia considera lo siguiente: *“cabe afirmar que dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquel, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquier acción indemnizatoria”*. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de abril de 1968.

Por su parte, el profesor Fernando Hinestrosa expresa sobre este particular lo siguiente: *“La responsabilidad, entendida latamente como la obligación de resarcir daños y perjuicios, parte de un dato imprescindible: el daño. La presencia de un quebranto, independientemente del esmero en su definición y de la exigencia de actualidad o consolidación de él, o de su certidumbre o su advenimiento más o menos probable. En ausencia de daño no hay obligación, y el aserto, por demás obvio, pone de presente el carácter estrictamente resarcitorio de la responsabilidad en el derecho de tradición romanista.”* Hinestrosa, Fernando., “Devenir del derecho de daños”, Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 32, enero-junio de 2017, 5-26. Pág. 6.

en contra de José Joaquín Guarín Gallego, la cual fue admitida por auto del 16 de mayo de 2001 proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú (hecho probado 6.3.1.4); **iii**) que el 6 de junio de 2001, el ejecutante solicitó al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, decretar el embargo y secuestro de los bienes inmuebles propiedad de José Joaquín Guarín Gallego identificados con número de matrícula inmobiliaria 340-27232, 340-68693 y 340-71247 (hecho probado 6.3.1.6); **iv**) que en virtud de la anterior solicitud dicho Juzgado por auto del 7 de junio de 2001, decretó el embargo de los anteriores bienes inmuebles y ordenó oficiar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Sincelejo para realizar la respectiva inscripción (hecho probado 6.3.1.7); **v**) que a través de oficios No. 1419 del 8 de junio de 2001 y No. 2133 de 16 de agosto de 2001, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú a través de su secretario, requirió a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo para que realizara la inscripción del embargo decretado mediante providencia del 7 de junio de 2001 (hecho probado 6.3.1.8); **vi**) que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo procedió al registro del embargo decretado únicamente sobre los bienes inmuebles identificados con número de matrícula inmobiliaria 340-27232 y 340-71247 pues sobre el bien inmueble No. 340-68693 no podía realizarse la inscripción de la medida cautelar porque José Joaquín Guarín Gallego no era el propietario (hecho probado 6.3.1.9); **vii**) que por auto del 22 de octubre de 2001 proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Tolú se ordenó el secuestro del Lote de terreno con área de 300 metros cuadrados registrado con matrícula inmobiliaria No. 340-71247 y de las mejoras descritas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 340-27232 (hecho probado 6.3.1.10); **viii**) de conformidad con lo anterior el inspector de policía de Tolú en diligencia del 1° de agosto de 2002 realizó el secuestro de los bienes inmuebles especificados en el auto del 22 de octubre de 2001 (hecho probado 6.3.1.11); **ix**) que el 6 de septiembre de 2002 el señor Jorge Alberto Guarín López solicitó al Juzgado Promiscuo Municipal de Tolú el desembargo del inmueble de su propiedad identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-68693, solicitud que a la postre fue despachada desfavorablemente por auto del 26 de marzo de 2003 proferido por la Unidad Judicial de Santiago Tolú, toda vez que de conformidad con el certificado de libertad y tradición aportado por el solicitante se desprendía que sobre ese bien inmueble no se ordenó ni se registró ninguna medida cautelar (hechos probados 6.3.1.12 y 6.3.1.13); **x**) que el 18 de noviembre de 2003 se llevó a cabo diligencia de subasta de los bienes embargados y secuestrados dentro del proceso ejecutivo promovido por Israel Uribe Vásquez contra José Joaquín Guarín Gallego, en el que se le adjudicó al primero un lote de terreno ubicado en el Municipio de Coveñas, sector de la Parcela "El Papayazo" con área de 300 metros cuadrados y matrícula inmobiliaria No. 340-71247 y, las mejoras de carácter permanente

ubicadas en el sector Punta de Piedra jurisdicción del Municipio de Coveñas identificadas con número de matrícula inmobiliaria No. 340-0027232, mejoras que a su turno fueron adquiridas por José Joaquín Guarín Gallego mediante escritura pública No. 220 de abril 9 de 1996 (hecho probado 6.3.1.17); **xi**) por proveído del 4 de febrero de 2004, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú aprobó la adjudicación efectuada al señor Israel Uribe Vásquez (hecho probado 6.3.1.18); **xii**) Finalmente, que por medio de escritura pública número 236 del 12 de abril de 2004, el señor Jorge Alberto Guarín López aclaró los linderos del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 340-68693 (hecho probado 6.3.1.2).

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.

Bajo esa óptica, y de conformidad con los hechos probados, expuestos en esta sentencia, encuentra la Sala que el daño antijurídico alegado por la parte accionante no se encuentra acreditado por las razones que pasan a exponerse:

En efecto, el señor Jorge Alberto Guarín López demostró haber adquirido a través de escritura pública de venta No. 1379 del 13 de julio de 2001, un predio rural denominado *“PARCELA N° 7B el cual formó parte del inmueble de mayor extensión conocido con el nombre de ALICANTE, ubicado en jurisdicción del municipio de Tolú, Departamento de Sucre, con una extensión de CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO (435) METROS CUADRADOS”*, cuyos linderos en esa escritura fueron especificados de la siguiente manera: *“NORTE: Con predio de Tomás Ribero; SUR: Con terrenos del INCORA; ESTE: Con arroyo de por medio área de Manglares y OESTE: Con calle de por medio y Dorys Renals”*, acto jurídico que a su turno, fue registrado en la anotación número 3 del folio de matrícula inmobiliaria No. 340-68693 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo.

Posteriormente, mediante escritura pública de aclaración No. 236 del 12 de abril de 2004 otorgada en la Notaría Tercera de Sincelejo, se procedió a aclarar los linderos del predio adquirido por el señor Jorge Alberto Guarín López, en los siguientes términos: *“Que por este instrumento público y de conformidad a la certificación expedida por el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI, procede a aclarar que los linderos reales y actuales del citado bien son: NORTE.*

*Con callejón al mar en medio con predio de Dorys Rhenals Peinado. SUR o FONDO. Con manglares de la Nación. ORIENTE. Con predio de Ángel Julio y OCCIDENTE: con predio de Mario Jabib”, acto que fue registrado en la anotación número 4 del folio de matrícula inmobiliaria No. 340-68693 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo.*

Al observar las órdenes impartidas por el Juez Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú dentro del proceso ejecutivo seguido por Israel Uribe Vásquez contra José Joaquín Guarín Gallego, surge con claridad que el ejecutante solicitó expresamente a ese despacho judicial, mediante memorial del 6 de junio de 2001<sup>64</sup> el embargo y secuestro de los bienes propiedad del ejecutado, identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 340-27232, 340-68693 y 340-71247, a lo cual, si bien el Juez accedió mediante auto 7 de junio de 2001<sup>65</sup>, lo cierto es que la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo no registró la medida cautelar en el folio de matrícula No. 340-68693, al señalar puntualmente que el señor José Joaquín Guarín Gallego no era el propietario; situación que se puede corroborar de la copia del folio de matrícula inmobiliaria No. 340-68693 impreso el 5 de abril de 2004, en donde consta que sobre dicho predio nunca se inscribió medida cautelar alguna ordenada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú.

Adicionalmente, basta con observar el auto de fecha 26 de marzo de 2003<sup>66</sup> proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, en el que expresamente negó la solicitud de desembargo elevada por el señor Jorge Alberto Guarín López con fundamento en que el predio identificado con matrícula inmobiliaria 340-68693 no era objeto de medida cautelar alguna, pues estas recayeron exclusivamente en los bienes inmuebles del señor José Joaquín Guarín Gallego identificados con número de matrícula inmobiliaria 340-71247 y 340-27232, decisión que no fue recurrida ni objeto de pronunciamiento alguno por el señor Jorge Alberto Guarín López.

Por otra parte, no tiene vocación de prosperidad el argumento planteado en la demanda y en el recurso apelación, en el entendido que las decisiones adoptadas por el Juez Primero Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú y su secretario vulneraron derechos del señor Jorge Alberto Guarín López, pues como quedó expuesto en líneas anteriores, la decisión de ordenar el embargo, secuestro y posterior remate de los bienes inmuebles del señor José Joaquín Guarín Gallego, devino de la solicitud que el ejecutante (Israel Uribe Vásquez) hizo a ese

---

<sup>64</sup> Fl. 14, C. 1.

<sup>65</sup> Fl. 16, C. 1.

<sup>66</sup> Fl. 23, C. 1.

Despacho Judicial dentro del proceso ejecutivo por él promovido, y no de una decisión arbitraria del juez y su secretario, último que se limitó a oficiar la decisión del juez contenida en auto del 7 de junio de 2001 a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo, sin que de esa actividad se desprenda una actuación temeraria o ilegal de los funcionarios judiciales como lo pretende hacer ver el aquí demandante, pues precisamente la función del Secretario de despacho es colaborar en el trámite que conlleven las decisiones del Juez, *v.gr.* oficiar, notificar, citar, comunicar, entre otras.

En gracia de discusión, si bien la diligencia de embargo y secuestro que se practicó a las mejoras inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria número 340-27232 de propiedad del señor José Joaquín Guarín Gallego, coinciden en varios linderos con la propiedad de Jorge Alberto Guarín López, no puede aceptarse ni tenerse acreditado *per se* que se trataban del mismo predio.

Al respecto, la Sala no puede desconocer que está debidamente probado con copia de la escritura pública No. 220 del 9 de abril de 1996<sup>67</sup> otorgada en la notaría Tercera del Círculo de Sincelejo, que el señor José Joaquín Guarín Gallego adquirió de Luis Alberto Zapata Estrada a título de compraventa las mejoras construidas sobre un lote de terreno ubicado en el sector de “*Punta de Piedra*”, acto que se registró el 6 de mayo de 1996 en la anotación número 3 del folio de matrícula inmobiliaria N° 340-26232, lo que demuestra una legítima titularidad sobre las mejoras objeto de la medida cautelar de embargo y secuestro dentro del proceso ejecutivo promovido en su contra.

En suma, para la Sala no se configuró el daño antijurídico alegado por Jorge Alberto Guarín López, toda vez que respecto del predio de su propiedad no se inscribió ninguna medida cautelar que hubiese trasgredido el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política o alguno de los atributos que de este se desprenden.

## **7. 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 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,

---

<sup>67</sup> Fl. 29, C. 1.

## **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 30 de julio de 2015 por la Sala Sexta de Descongestión del Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: SIN COSTAS.**

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Presidente de la Sala  
Aclaración de voto  
Cfr. Rad. 36.146-15#1

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado

### **ACLARACION DE VOTO DEL DOCTOR GUILLERMO SANCHEZ LUQUE**

**COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / COMPETENCIA DEL CONSEJERO DE ESTADO / CUANTÍA DEL PROCESO / CUANTÍA DE LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA / COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA / MARCO FUNDAMENTAL DE COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA**

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.

**FUENTE FORMAL:** LEY 270 - ARTICULO 73 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 40 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 42

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Radicación: 70001-23-31-000-2005-00023-02(56317)**

**Actor: JORGE ALBERTO GUARÍN LÓPEZ**

**Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)**

### **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.

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**