



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Expediente nº. 45727
Radicación nº. 08001-23-31-000-2003-01593-01
Actor: Ligia Berdugo de Manotas
Demandado: Nación – Rama Judicial – Ministerio de Justicia
Referencia: Reparación directa

Temas: Acción de reparación directa. Caducidad de la acción de reparación directa, procedencia. Conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa en los eventos de error judicial y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Diferencia entre daño continuado y de ejecución instantánea.

La Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte actora, contra la sentencia del 31 de julio de 2012, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de reparación directa. La providencia será confirmada.

SÍNTESIS DEL CASO

El señor Minel Castro Salazar, propietario del vehículo de placas EUM-934, promovió proceso civil ordinario en contra de la señora Ligia Berdugo de Manotas, en calidad de propietaria del vehículo de servicio público de placas UVW-140, para efectos de perseguir el pago de los perjuicios causados con este último automotor al vehículo del primero de los mencionados, con ocasión de un accidente de tránsito. El proceso fue conocido por el Juzgado 5º Civil del

Circuito de Barranquilla, que mediante decisión del 30 de julio de 1999 decretó el embargo y secuestro del bus de propiedad de la señora Berdugo de Manotas, el cual quedó bajo la administración de la auxiliar de la justicia, señora Belkis Alicia Toro Mejía. La accionante reclama que dicha secuestre ejerció la administración de dicho bien de manera negligente y descuidada, pues impidió que el vehículo secuestrado generara frutos durante el tiempo que estuvo a su cargo, lo que provocó perjuicios de índole material.

I. ANTECEDENTES

A. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 14 de julio de 2003 ante el Tribunal Administrativo del Atlántico (fl. 9, vto, c.1), la señora Ligia Berdugo de Manotas, a través de apoderado judicial (fl. 10, c.1) interpuso demanda de **reparación directa** contra la Nación – Rama Judicial y el Ministerio de Justicia, por los perjuicios causados con ocasión de la retención del vehículo de servicio público de placas UVW-140 ordenada por el Juez Quinto Civil de Barranquilla y la indebida administración del mismo por parte de la auxiliar de la justicia asignada como secuestre. En consecuencia, solicitó se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (fl. 23 - 25, c. 1):

1º. Declarar que La NACIÓN COLOMBIANA -RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO-MINISTERIO DE JUSTICIA, son responsables de los graves perjuicios materiales y morales sufridos por la actora, a consecuencia de la retención del automotor de placas UVW-140, ordenada por el señor Juez Quinto Civil del Circuito de Barranquilla y además por la negligencia del Funcionario Público nombrado por éste como secuestre, para que administrara dicho bien, y con su producido se cancelaran los eventuales perjuicios que presuntamente se le habían causado al señor MINEL CASTRO SALAZAR, en su condición de propietario o poseedor del automotor de placas EUM-934, dentro del accidente de tránsito ocurrido el día 23 de enero de 1999.

2º Que, como consecuencia de la anterior declaración, condene a LA NACIÓN COLOMBIANA - RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO - MINISTERIO DE JUSTICIA NACIONAL a cancelar a título de perjuicios materiales por lucro cesante a la demandante la suma de \$5.000.000,00 mensuales que ha dejado de percibir como transportadora y propietaria del bus de placas UVW-140, el cual se encuentra afiliado a la Cooperativa de transportadores de Sabanalarga Ltda. (COOTRANSA LTDA), desde el día

de la aprensión de dicho automotor, hasta el día (sic) dicho automotor sea habilitado para prestar sus servicios, a través de la empresa a la cual se encuentra afiliado.

3º Se condene a LA NACION COLOMBIANA - RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO - MINISTERIO DE JUSTICIA a pagar a la demandante por concepto de daño emergente, las sumas de dineros que resulten probadas dentro del proceso y que ésta haya pagado por reparaciones del vehículo, parqueo, grúa, así mismo las sumas de dinero que le adeuda a la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE SABANALARGA LTDA (COOTRANSA LTDA), por concepto de planillas de despacho y demás que certifique esa empresa, desde la fecha de aprensión del vehículo, hasta la fecha en que éste empiece nuevamente a circular o trabajar en las rutas asignadas por dicha empresa.

4º Se condene a LA NACION COLOMBIANA - RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO - MINISTERIO DE JUSTICIA a pagar a la demandante la indexación o corrección monetaria sobre las sumas de dinero que se liquiden por perjuicios en el presente proceso, o los intereses por mora a la tasa que certifique la Superintendencia Bancaria, más los intereses de que da cuenta el artículo 886 del Código de Comercio.

5º Se condene a LA NACION COLOMBIANA - RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO - MINISTERIO DE JUSTICIA a pagar a la demandante las costas Y gastos del proceso.

6º Que la sentencia se cumpla dentro de los términos y con los procedimientos establecidos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

2. Los hechos en que se fundaron las pretensiones se resumen así (fl. 2 a 6, c.1):

2.1. El 23 de enero de 1999, en el kilómetro 111 de la vía de la Cordialidad, ocurrió un accidente de tránsito entre los vehículos de placas UVW-140 y EUM-934, el primero conducido por el señor Gilberto Coronado Pacheco y el segundo por Minel Castro Salazar.

2.2. El asunto fue conocido por la Inspección de Policía de Galapa, que mediante Resolución n.º 004 del 1º de febrero de 1999 declaró como contraventor al señor Gilberto Coronado Pacheco, a quien condenó a pagar la suma de \$9.500.000 por los daños causados el vehículo de placas EUM-934 y a favor del señor Minel Castro Salazar.

2.3. Con base en la mencionada resolución, el señor Minel Castro Salazar promovió proceso ordinario de mayor cuantía en contra de la propietaria del

automotor de placas UVW-140, la señora Ligia Burgos de Manotas, acción que fue conocida por el Juzgado 5º Penal del Circuito de Barranquilla.

2.4. Dentro del proceso ordinario, el demandante solicitó como medida cautelar el embargo y secuestro del vehículo de placas UVW-140, bus de servicio público, modelo 1995, que se encontraba afiliado a la Cooperativa de Transportadores de Sabanalarga – Cootransa Ltda.

2.5. El juzgado accedió a decretar la medida cautelar solicitada, de suerte que se ordenó la correspondiente inscripción del embargo en la hoja de vida del automotor que posteriormente fue secuestrado a través de la Inspección de Tránsito Distrital de Barranquilla.

2.6. Como secuestre fue designada a la auxiliar de la justicia, señora Belkis Toro Mejía, a quien le correspondía la custodia del vehículo y estaba en la obligación de administrarlo y depositar el producido a órdenes del juzgado, con el propósito de que se cancelaran los eventuales perjuicios en el evento de emitirse condena contra la demandada.

2.7. No obstante, se dijo en la demanda que la secuestre no *“puso a producir el automotor”*, ya que se limitó a dejarlo estacionado en el parqueadero en el que fue dejado hasta la fecha de presentación de esta acción.

2.8. El bus secuestrado era un bien productivo que arrojaba ganancias mensuales de \$5.000.000. Igualmente, al encontrarse afiliado a la Cooperativa de Transportadores de Sabanalarga Ltda., estaba obligado a pagar aportes por concepto del Fondo de Reposición, despachos, ayuda mutua y Fondo de Indemnizaciones, sumas que ha tenido que asumir el demandante desde el 24 de enero de 1999 hasta la fecha.

2.9. Comoquiera que el automotor permaneció abandonado el parqueadero *“Steckri”* de la ciudad de Barranquilla, se generaron cobros por este servicio que al 3 de septiembre de 2000 ascendían a la suma de \$12.050.000, cantidad a la que deben sumarse las tarifas generadas desde entonces hasta el momento que

se produzca el retiro del automotor, pagos que no se han podido realizar debido al empobrecimiento de la aquí demandante.

2.10. Las actuaciones negligentes de los funcionarios que actuaron en representación del Estado dentro del proceso civil que cursó ante el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla han generado en la demandante perjuicios materiales que deben ser resarcidos por la Nación – Rama Judicial.

II. Trámite procesal

3. Surtida la notificación del auto admisorio de la demanda (fl. 17 y, c. 1), las entidades demandadas presentaron escrito de **contestación**, en los siguientes términos:

3.1. El **Ministerio del Interior y de Justicia** propuso la excepción de indebida representación por pasiva con sustento en el inciso 3º del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, modificado por los artículos 99 de la Ley 270 de 1996 y 49 de la Ley 446 de 1998, normas conforme a las cuales es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el ente al que le corresponde representar a la Nación – Rama Judicial.

3.1.1. Expresó que conforme a los artículos 228 y 257 de la Constitución Política, el funcionamiento de la Rama Judicial es autónomo y su administración corresponde al Consejo Superior de la Judicatura. Autonomía e independencia que también hallaba sustento en el artículo 5º de la Ley 270 de 1996.

3.1.2. Insistió entonces en que al Ministerio del Interior y de Justicia no le corresponde la representación de la Rama Judicial, comoquiera que la demanda fue admitida el 21 de mayo de 2002, en vigencia de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, donde claramente se prevé que la representación de la Rama Judicial recae en la Dirección Nacional de Administración Judicial, máxime cuando en el presente caso los perjuicios que se pretenden se derivan del secuestro de un vehículo ordenado por el Juzgado 5º Civil de Circuito de Barranquilla (fl. 31 a 37, c.1).

3.2. La Nación – **Rama Judicial** manifestó que admitir los argumentos expuestos por la parte demandante implicaría el desconocimiento del principio de seguridad jurídica y el de legalidad que se predica de toda actuación judicial desarrollada conforme las normas procesales que rigen la materia.

3.2.1. Resaltó que conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional, relativo a la comisión de un error judicial, para efectos de la declaración de responsabilidad estatal es menester la demostración de una actuación caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, hecho que no tuvo ocurrencia dentro del trámite adelantado ante el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla.

3.2.2. Dijo que el mencionado juzgado le dio correcta aplicación al numeral 6º del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil, concerniente al embargo y secuestro de vehículos; e igualmente al artículo 682 del mismo estatuto procesal, referente al secuestro de *“una empresa industrial o minera u otra distinta (...)”*

3.2.3. Propuso la excepción de caducidad de la acción, ya que el término para interponer demanda de reparación directa, según el numeral 8º del artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, es de 2 años contados a partir del acaecimiento del hecho dañoso, y dado que la diligencia de secuestro del vehículo de placas UVW-140 ocurrió el 28 de abril del 2000, desde esa fecha hasta el momento de la presentación de la demanda, radicada en agosto de 2003, ya había transcurrido un tiempo mayor al contemplado por la norma procesal (fl. 77 a 81, c.1).

4. Vencido el periodo probatorio, el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante auto del 12 de marzo de 2012 (fl. 141, c.1), corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión en primera instancia**, por el término de diez días, y al agente del Ministerio Público para que emitiera concepto previa solicitud, los cuales intervinieron así:

4.1. La **Nación – Rama Judicial** manifestó que no le pueden ser imputables los perjuicios solicitados en la demanda, por cuanto: *(i)* No existe error judicial, ya que el actuar de los funcionarios judiciales no fue caprichosa o arbitraria, por cuanto el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla aplicó en debida forma las normas procesales relativas al secuestro de vehículos; *(ii)* si bien en el presente caso se produjo un daño, este no es atribuible a la demandada, ya que no tiene la condición de ser antijurídico, de suerte que debe ser soportado por quien lo sufre; *(iii)* las indemnizaciones pretendidas por la demanda son excesivas y no tienen sustento alguno (fl. 145 a 150, c.1).

4.2. El Ministerio de Justicia y el Ministerio Público guardaron silencio.

5. Surtido el trámite de rigor, el Tribunal Administrativo del Atlántico profirió **sentencia de primer grado** el 31 de julio de 2010, mediante la cual declaró la caducidad de la acción de reparación directa, propuesta por la Nación – Rama Judicial, por cuanto (fl. 152 -162, c.3):

5.1. Destacó que en la demanda claramente se persigue se declare la responsabilidad de las demandadas de los perjuicios materiales y morales ocasionados por causa del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, debido a la supuesta negligencia en la que incurrió la secuestre del vehículo de placas UVW-140, designada dentro del proceso ordinario civil adelantado por el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla, bajo el radicado n.º 1999-00419.

5.2. Igualmente, precisó para la actora, el defectuoso funcionamiento se produjo durante el tiempo que se mantuvo secuestrado el vehículo de su propiedad sin que este fuera puesto a producir por parte de la mencionada secuestre, quien lo tenía bajo su custodia y administración.

5.3. Dijo que al tratarse de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el término de caducidad de 2 años previsto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo debe empezarse a contar a partir del acaecimiento del hecho que provocó el daño.

5.4. Bajo tales condiciones, encontró que dentro de dicho expediente aparece un memorial de fecha de 20 de octubre del 2000, presentado por el abogado Eduardo Hugo Sarmiento, quien en calidad de apoderado judicial de la señora Ligia Berdugo de Manotas le solicitó al Juez que se sirviera ordenar a la secuestre que rindiera cuentas de su administración.

5.5. También observó que dentro de ese proceso figura un oficio con nota de recibido del 23 de noviembre del 2000, suscrito por la secuestre Belkis Alicia Toro, en el que manifestó que la razón por la cual no puso el vehículo en operación, fue porque la parte interesada no había sufragado los costos del parqueadero.

5.6. En consecuencia, el Tribunal dijo (fl 62, c3):

Así las cosas, se tiene que el daño alegado se desprende de la supuesta negligente actuación de la secuestre del vehículo anteriormente referido, del cual se percató el demandante desde el 15 de diciembre del 2000. Por manera que si la demanda fue presentada el 14 de julio de 2003, transcurrieron más de dos años después de la ocurrencia del hecho irregular que daría lugar a la reparación, por lo que también se declarará de oficio la caducidad de la acción.

6. El 4 de octubre de 2012, el apoderado de la demandante radicó **recurso de apelación** en la que manifestó su disenso con la sentencia del 31 de julio de 2012, con apoyo en lo siguiente (fl. 164 a 169, c.3):

6.1. Aseveró que tratándose de la caducidad de la acción de reparación directa, es indispensable distinguir los daños instantáneos, de aquellos considerados de tracto sucesivo que se prolongan en el tiempo, tal como ocurre en el presente caso.

6.2. Por consiguiente, alegó que los daños irrogados no han cesado hasta la presente fecha, porque el vehículo del demandante *“no fue rescatado por el señor Juez que conoció del proceso”*.

6.3. También dijo, que según diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado, el termino de caducidad de la acción en estos casos se cuenta a partir

del día o fecha en que el funcionario rectifica y reconoce sus erradas actuaciones, situación que ocurrió en el proceso civil desde el 8 de agosto del 2001, cuando el Juez 5º Civil de Barranquilla dispuso autorizar el retiro del bus del parqueadero para efectos de que este pudiera prestar el servicio público para el cual estaba destinado, de ahí que si la demanda fue radicada el 14 de julio de 2003, esta se presentó dentro del término legal.

6.4. Finalmente, dijo que de cualquier modo la medida cautelar decretada por el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla en contra de los bienes del mandante era improcedente, comoquiera que el Decreto 2282 de 1989, norma aplicable para la época, distinguió las medidas cautelares que eran procedentes en los procesos ejecutivos y ordinarios, por lo que si se trataba de inmuebles o muebles sometidos a registro no procedía el embargo y secuestro, sino solo la inscripción de la demanda, por lo que sostuvo que dicha autoridad judicial se excedió en sus facultades al momento de ordenar el embargo y secuestro del bus de placas UVW-140 de propiedad de la demandante.

7. El 22 de octubre de 2012 el Tribunal Administrativo del Atlántico concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo (fl. 171, c.3) de suerte que el 27 de febrero de 2013 el Consejo de Estado admitió la impugnación (fl. 176, c.3) y el 8 de mayo de 2013 ordenó correr traslado para **alegar de conclusión en segunda instancia** (fl. 178, c.3), término dentro del cual las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales de la acción

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

9. La Sala es **competente** para resolver el caso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, en razón a su naturaleza. La Ley 270 de 1996 desarrolló la responsabilidad del Estado en los eventos de error jurisdiccional, defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y privación injusta de la libertad, y determinó la competencia para conocer de tales asuntos en primera instancia en cabeza de los tribunales administrativos, y en segunda instancia en el Consejo de Estado, sin que sea relevante lo relacionado con la cuantía¹.

10. La acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo es la **procedente** en este caso, por cuanto las súplicas de la demanda van encaminadas a la declaratoria de responsabilidad de la Nación – Rama Judicial, por acciones y omisiones que, según la parte demandante, configuran un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

11. En cuanto a la **legitimación en la causa por activa**, está acreditada por la demandante, señora Ligia Berdugo de Manotas, por cuanto es cierto que dicha persona fungió como demandada dentro del proceso ordinario civil identificado bajo el radicado n.º 1999-00419, en su calidad de propietaria del vehículo de servicio público marca Chevrolet, de placas UVW-140², respecto del cual se produjo una orden de embargo y secuestro.

12. Sobre la **legitimación en la causa por pasiva**, se advierte que la Nación – Rama Judicial a través del Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla fue la entidad ante la que se llevó a cabo el referido proceso y la que dispuso el embargo y secuestro del mencionado vehículo (fl. 22, c.3), y el posterior nombramiento de la auxiliar de la justicia que fungió como secuestre del mismo (fl. 65, c.3), de suerte que dicha persona jurídica está legitimada en la causa por pasiva.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, auto de 9 de septiembre de 2008, exp. 11001-03-26-000-2008-00009-00, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

² Así se desprende de la copia autenticada de la Licencia de Tránsito n.º 95-006199, donde figura como propietaria del automotor la señora Ligia Berdugo de Manotas (fl. 11, c.1).

13. Concerniente a la **caducidad**, se trata del aspecto principal por el cual se interpuso el recurso de apelación, comoquiera que esta fue declarada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, pues al tratarse de un asunto relativo a un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, dicha instancia consideró que el termino límite de 2 años para presentar la acción de reparación directa debe contarse a partir del acaecimiento del hecho que provocó el daño o de su conocimiento por parte del afectado.

13.1. De esta forma, el *a-quo* estimó que los daños cuya reparación se persigue, son aquellos provocados a partir de la indebida administración y negligencia en que incurrió la secuestre Belkis Alicia Toro, hecho dañoso del que se percató la demandante a partir del 23 de noviembre del 2000, cuando dicha auxiliar de la justicia rindió informe y afirmó que no había puesto en operación el vehículo en cuestión, debido a que la propietaria se negó a sufragar los gastos de parqueadero, hecho que se hizo evidente luego de la presentación del memorial del 15 de diciembre del 2000, por medio del cual la demandante solicitó la remoción del secuestre debido a su presunta conducta negligente, momento desde el que había transcurrido más de dos años, comoquiera que la demanda se presentó el 14 de julio de 2003.

13.2. En contraposición, la señora Ligia Berdugo de Manotas, en el recurso de apelación, señala que no se configura la caducidad de la acción, por cuanto el daño provocado por la Rama Judicial es de *“tracto sucesivo”* o continuado, ya que se ha prolongado en el tiempo y hasta la fecha no ha cesado, *“porque el vehículo de su propiedad no fue rescatado por el señor Juez que conoció el proceso”*. Y que en todo caso, el término de caducidad solo empezaba a contar desde el 8 de agosto de 2001, fecha desde la cual se ordenó el retiro del vehículo del parqueadero a solicitud del nuevo secuestre designado por el juez civil.

13.3. De cara a lo anterior, es necesario afirmar que la caducidad como acontecimiento procesal, es considerada como uno de los condicionamientos para ejercer el derecho de acción, que se refiere a la previsión legal de un límite temporal para acceder a la jurisdicción y que se explica en la necesidad de hacer

valer el principio de la seguridad jurídica. Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha dicho:

La caducidad es una institución jurídico procesal a través del (sic) 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 haya (sic) 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. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. 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.

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.³

13.4. Por su parte la doctrina se ha referido al tema de la caducidad en los siguientes términos:

Sin entrar a mediar en la histórica discusión entre prescripción y caducidad, se debe resaltar que dentro de la terminología del derecho contenciosos administrativo nacional el concepto de caducidad adquiere, entre otras, la acepción de lapso habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales. En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal⁴.

13.5. De esta forma, *“el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho puede ser últimamente ejercido”*⁵, por lo que se instituyó con el propósito de evitar la incertidumbre jurídica y controlar en el tiempo la cantidad de actuaciones judiciales que un hecho pueda provocar. Esto explica su carácter irrenunciable, *“pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus*

³ Corte Constitucional, sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo – Contenciosos Administrativo, Tomo III, Universidad Externado, Bogotá, 2004. P. 417 a 418.

⁵ Salvat, Raimundo. Cit. López Blanco, Hernán Fabio. Procedimiento Civil – Parte General, 2002, Bogotá, Dupré Editores, 2002, p. 508.

efectos". Más aún, si *"el posible favorecido con la eficacia de la caducidad quisiera no tenerla en cuenta, el juez de todas maneras la declarará oficiosamente"*⁶, pues lo que es de interés público, escapa al arbitrio de las partes.

13.6. Por esa razón, el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, instituye un término de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la causa del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente), y vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

13.7. Ahora, es importante destacar que en la demanda se alegan hechos y pretensiones que persiguen la responsabilidad derivada del funcionamiento de la administración de justicia, aspecto que fue regulado por la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, donde el legislador determinó tres supuestos para su procedencia, a saber: el error jurisdiccional, el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia y la privación injusta de la libertad.

13.8. En relación con el error judicial, el artículo 66 de la Ley 270 de 1996, prevé que es aquel cometido por la autoridad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso y que se materializa en una sentencia contraria a la ley. Y en relación con el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el artículo 69 *ibídem* prevé:

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.

13.9. La Ley Estatutaria estableció esta modalidad de responsabilidad como residual, con fundamento en la cual deben ser decididos los supuestos de daño antijurídico sufridos como consecuencia de la función judicial, que no constituyen

⁶ *Ibid.* p. 507.

error jurisdiccional o privación de la libertad, por no provenir de una decisión judicial. Sobre esta distinción, la Corporación ha dicho:

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

En definitiva, en el régimen establecido para la responsabilidad por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia habrán de incluirse las actuaciones que, **no consistiendo en resoluciones judiciales erróneas, se efectúen en el ámbito propio de la actividad necesaria para juzgar** y hacer ejecutar lo juzgado o para garantizar jurisdiccionalmente algún derecho”.

Así también lo previó el legislador colombiano cuando dispuso que, fuera de los casos de error jurisdiccional y privación injusta de la libertad, “quien haya sufrido un daño antijurídico, a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación” (Art. 69 ley 270 de 1996)⁷.

13.10. En cuanto al alcance del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, la Sección Tercera ha expresado:

En el presente caso, es claro que la demandante no cuestiona una medida privativa de la libertad y tampoco discute una decisión judicial, sino que atribuye el daño antijurídico por el cual reclama, a una actuación secretarial adelantada en el Juzgado Doce Civil del Circuito, que condujo a que la diligencia de remate dentro del proceso ejecutivo en cuestión hubiere tenido que ser declarada sin valor, por haberse surtido respecto de un bien inmueble que no fue debidamente identificado en el aviso por medio del cual se dio publicidad a la futura diligencia.

Así pues, el origen del daño se halla en un trámite que no envuelve decisión alguna por parte del funcionario judicial, sino que constituye apenas una actuación administrativa adelantada en el desarrollo de un proceso judicial, que puede calificarse, por lo tanto, como un evento de defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia que se enmarca dentro de la teoría general de la falla del servicio y por el cual, de encontrarse probado, puede deducirse la responsabilidad patrimonial de la Nación, si además se acredita el daño antijurídico que con el mismo se hubiere causado.⁸ (Se destaca)

13.11. Respecto de la diferencia entre el error judicial y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, esta Corporación ha indicado:

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, rad. 13164, M.P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia de 15 de abril de 2010, rad. 17507, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, entre otras.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2010, Rad. 17301, MP. Mauricio Fajardo Gómez.

Posteriormente, la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia-, reguló ampliamente el tema de la responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento de esta Rama del Poder Público, así como el de la responsabilidad personal de sus funcionarios y empleados judiciales.

En relación con la responsabilidad patrimonial del Estado se establecieron tres supuestos: el error jurisdiccional, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y la privación injusta de la libertad. En todo caso, conviene precisar que, aún con anterioridad a la expedición de la Ley Estatutaria, la jurisprudencia de esta Corporación había distinguido ya entre el contenido del denominado error jurisdiccional y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, como títulos jurídicos de imputación de responsabilidad patrimonial del Estado administrador de justicia.

Para que se abra paso la responsabilidad patrimonial del Estado, por el error judicial, es necesario que concurren los siguientes elementos: i) que dicho error esté contenido en una providencia judicial; ii) que ésta sea proferida por un funcionario investido de autoridad judicial y iii) que el afectado hubiere interpuesto contra la citada providencia los recursos procedentes.

Es preciso anotar que se incurre en error judicial en providencias por medio de las cuales se interpreta, se declara o se hace efectivo el derecho. Dicha responsabilidad también se hace extensiva a los errores en que incurran los demás agentes del Estado que, sin pertenecer a la Rama Jurisdiccional, cumplan la función de administrar justicia⁹. El error judicial puede ser de hecho o de derecho, en este último caso por interpretación errónea, falta de aplicación o indebida aplicación de la norma procedente, pero además deben quedar incluidas en el concepto de error jurisdiccional las providencias que contraríen el orden constitucional¹⁰ (...)

En cuanto al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, habría que decir que éste, **a diferencia del error judicial, se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución de las providencias judiciales.**

Dentro de este concepto están comprendidas todas las acciones u omisiones constitutivas de falla, que se presenten con ocasión del ejercicio de la función de impartir justicia. Puede provenir no sólo de los funcionarios, sino también de los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, de los empleados judiciales, de los agentes y de los auxiliares judiciales. Así también lo previó el legislador colombiano cuando dispuso que, fuera de los casos de error jurisdiccional y privación injusta de la libertad, “quien haya sufrido un daño antijurídico,

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 5 de diciembre de 2007, expediente 15.528

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 14 de agosto de 1997, expediente 13.258

a consecuencia de la función jurisdiccional tendrá derecho a obtener la consiguiente reparación¹¹. (Se destaca)

13.12. En sintonía con los desarrollos jurisprudenciales antes referidos, como elementos o características del defectuoso funcionamiento de la administración de justicia se encuentran: (i) se produce frente a actuaciones u omisiones, que aunque diferentes de las decisiones judiciales, son necesarias para adelantar un proceso o ejecutar una providencia; (ii) pueden provenir tanto de funcionarios judiciales, particulares que ejerzan funciones jurisdiccionales, empleados, agentes o auxiliares de la justicia; (iii) se trata de un título de imputación de naturaleza subjetiva donde debe aparecer probada una falla del servicio; y (iv) puede deberse a un mal funcionamiento de la actividad judicial, a que esta no ha funcionado o ha funcionado de manera tardía¹².

13.13. La anterior distinción es de importancia para este caso, pues dependiendo de si lo alegado es un error judicial o un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el término de caducidad se contabiliza de forma distinta.

13.14. Aclarado lo antes expuesto, para el caso en cuestión, en las pretensiones de la demanda se alega lo siguiente:

Declarar que La NACIÓN COLOMBIANA -RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO-MINISTERIO DE JUSTICIA, son responsables de los graves perjuicios materiales y morales sufridos por la actora, **a consecuencia de la retención del automotor de placas UVW-140, ordenada por el señor Juez Quinto Civil del Circuito de Barranquilla y además por la negligencia del Funcionario Público nombrado por éste como secuestre, para que administrara dicho bien**, y con su producido se cancelaran los eventuales perjuicios que presuntamente se le habían causado al señor MINEL CASTRO SALAZAR, en su condición de propietario o poseedor del automotor de placas EUM-934, dentro del accidente de tránsito ocurrido el día 23 de enero de 1999 (...)

Dentro del proceso ordinario iniciado en contra de mí representada, el accionante solicitó como medida cautelar el embargo y secuestro del vehículo (...) a lo cual accedió del Juzgado, haciéndose efectiva la medida (...) ordenando luego el secuestro del bien, comisionando para tal menester

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de enero de 2012, rad. 22.205, MP. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹² Cf.r. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 11 de julio de 2013, rad. 26021, M.P. Olga Mélida Valle de la Hoz.

al Inspector de Tránsito Distrital, diligencia dentro de la cual funge como Auxiliar de la Justicia la señor BELKIS A. TORO MEJÍA, quien por mandato del artículo 10 del Código de Procedimiento Civil tenía la custodia del bien, estando dentro de sus obligaciones administrarlo y depositar su producido a órdenes del Juzgado, con el objeto de cancelar los eventuales perjuicios (...)

La secuestre designada, en abierta contradicción de la legislación vigente y el desempeño de su cargo, no puso a producir el automotor, sino que se limitó a dejarlo en un parqueadero en donde se ha deteriorado y permanece hasta el día de hoy (...)

El Juez del caso como director del proceso debió tomar las medidas tendientes a que el secuestre administrara en debida forma el bus de servicio público ya descrito, y de propiedad de la demandante, y el secuestre por su parte, debió actuar de acuerdo a su cargo, poniendo a trabajar el bien productivo y consignar su producido a órdenes del juzgado (...)

13.15. De igual modo, en la apelación se precisa lo concerniente a lo que la accionante denomina como la retención del vehículo, producto de la ejecución de una medida cautelar (fl. 198, c.3):

(...) la medida cautelar decretada por el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla en contra de los bienes de mi mandante, y entre ellos el bus de placas UVW-140, no era procedente, porque la Corte Suprema de Justicia (...) distingue las medidas cautelares que se deben tomar en los procesos ejecutivos y ordinarios e hizo la distinción que cuando se trata de bienes inmuebles o muebles sujetos a registro, no procede el embargo y secuestro, sino la inscripción de la demanda (...)

13.16. Según se observa, son dos las actuaciones o comportamientos que la accionante deriva del servicio de administración de justicia, y de las cuales atribuye el daño: la primera, la retención del automotor por virtud de la imposición de la medida cautelar de embargo y secuestro; y (ii) la conducta negligente y descuidada de la secuestre que tuvo a cargo el automotor de su propiedad.

13.17. Bajo estos términos, las conductas que se reprochan a partir de la imposición de una medida cautelar, claramente se desprenden de una decisión judicial, y refieren a un error judicial.

13.18. En cambio, lo atinente a la conducta descuidada que se le enrostra a la auxiliar de la justicia, revela que se trata de un defectuoso funcionamiento de la

administración de justicia, por referirse a una actuación u omisión diferente a una decisión judicial.

13.19. De este modo, se analizará la caducidad de cada evento, así:

Conteo de la caducidad de la acción de reparación directa por error judicial.

14. En este orden de ideas, se tiene que la Sección Tercera de esta Corporación¹³ ha sostenido, de manera reiterada, que cuando el daño alegado proviene de error judicial¹⁴ “(...) *el término de caducidad empieza a contabilizarse a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia judicial que contiene el error judicial*”¹⁵.

14.1. Entonces, si el actor afirma que la medida de embargo y secuestro no procedía en este caso, se tiene que la providencia contentiva del supuesto error judicial, conforme a las pruebas allegadas a este proceso, es el auto del 30 de julio de 1999, emitido por el Juzgado 5º Civil de Circuito de Barranquilla, por medio del cual se ordenó “*el embargo y secuestro del vehículo de Placas UVW-140, Marca Chevrolet, Color Amarillo, Verde, de servicio público, clase bus*” (fl. 22, c.3).

14.2. También se advierte que dicha decisión fue notificada por estado del 3 de agosto de 1999 (fl. 22, c.3), pero de las copias del proceso civil allegado al expediente, no se advierte que tal providencia hubiere sido objeto de recursos, de suerte que conforme a los postulados del artículo 331 del Código de

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. C.P.: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00193-01(38833) del 26 de noviembre de 2015, reiterada en Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicación: 50001-23-31-000-2005-00274-01(39435). 30 de agosto de 2017, entre muchas otras.

¹⁴ Al respecto consultar las siguientes decisiones: i) sentencia del 30 de agosto de 2017, radicado: 50001-23-31-000-2005-00274-01(39435) ii) sentencia del 13 de junio de 2016, radicado: 76001-23-31-000-2004-04636-01(37392); iii) sentencia del 24 de octubre de 2016, radicado: 25000-23-26-000-2006-00818-01(38159); iv) sentencia del 22 de febrero de 2017, radicado: 05001-23-33-000-2016-01685-01(58052); estas dos últimas con ponencia del Magistrado Hernán Andrade Rincón, entre muchas otras.

¹⁵ Original de la cita: “*Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, expediente 17493, M.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez; Subsecciones A y C, auto del 9 de mayo de 2011, expediente 40.196, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia del 27 de enero de 2012, exp. 22.205, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; autos del 1 de febrero de 2012, expediente 41.660, M.P. Olga Mélida Valle de De la Hoz; 21 de noviembre de 2012, expediente 45.094, y del 14 de agosto de 2013, expediente 46.124, M.P. Mauricio Fajardo Gómez*”.

Procedimiento Civil¹⁶ adquirió firmeza tres días hábiles después de dicha notificación, esto es, el 6 de agosto de 1999, y habida cuenta que la demanda se radicó el 14 de julio de 2003, la acción fue presentada de manera extemporánea.

Conteo de la caducidad de la acción de reparación directa por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

15. En cuanto a la responsabilidad estatal por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el Consejo de Estado ha considerado que el cómputo de la caducidad debe empezarse a contar a partir del día siguiente en que tuvo lugar la acción, omisión o hecho constitutivo del defectuoso funcionamiento de la administración¹⁷.

15.1. Sin embargo, pese a que la ocurrencia del daño, por regla general, es el punto de partida del término de caducidad, el Consejo de Estado, en aplicación del principio *pro damato*, ha considerado que el plazo previsto por la ley no en todos los casos debe contabilizarse a partir del “*acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa*”, sino desde el momento en que el daño adquiere notoriedad, esto es, desde que la víctima se percató de su ocurrencia, o desde la cesación del mismo¹⁸.

15.2. De acuerdo a lo anterior, respecto a la contabilización del término de caducidad en los eventos del defectuoso funcionamiento, en pronunciamientos relacionados con el tema, la Sección Tercera de esta Corporación ha referido lo siguiente:

¹⁶ El artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época de los hechos, disponía: “*Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. No obstante, en caso de que se pida aclaración o complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva.*”

Las sentencias sujetas a consulta no quedarán firmes sino luego de surtida esta”

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “C”, sentencia del 4 de abril de 2018, expediente n.º 48089, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁸ En este sentido ver sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera del 20 de febrero de 2014, exp. 27141, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Respecto a la aplicación del principio *pro damato*, consultar sentencia de 10 de abril de 1997, exp. 11954 y auto de 7 de marzo de 2002, exp. 21189. En relación con el daño como primera condición para la procedencia de la acción reparatoria, ver sentencia de 13 de septiembre de 2001, exp. 13392: Sobre contabilización del término de caducidad a partir de que el daño adquiere notoriedad, consultar sentencias de: 30 de abril de 19097, exp. 11350; 11 de mayo de 2000, exp. 12200; 2 de marzo de 2006, exp. 15785 y de 27 de abril de 2011, exp. 15518.

En el precedente jurisprudencial es pacífica la premisa según la cual el término bienal de caducidad de la acción de reparación directa previsto en el art. 136 del C.C.A., debe computarse a partir “del acaecimiento del hecho, omisión u operación”, aunque, en algunos eventos especiales de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, se ha optado por contabilizar **el plazo a partir de la fecha en la que la parte tenga conocimiento del daño** (Se destaca).¹⁹

15.3. De igual modo, en un caso similar al que aquí se debate, en el que se accionó por la indebida custodia y administración y posterior pérdida de un vehículo, el cual había sido secuestrado y embargado por orden judicial, proferida en el marco de un proceso de responsabilidad civil extracontractual, en reciente sentencia, la Subsección “A” de la Sección Tercera consideró:

Para resolver el asunto, se partirá de las fallas que se le imputan a la demandada, esto es, la indebida custodia y administración del vehículo de la demandante por parte de auxiliares de la justicia y la posterior pérdida del mismo, pues, según se dijo en la demanda, tales fueron las fallas, constitutivas de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, que produjeron un detrimento injustificado en el patrimonio de Transportes Corredor Ltda (...)

Conforme a lo anterior y con la finalidad de establecer el momento en que inició el conteo de la caducidad de la acción, debe tenerse en cuenta aquél en que se evidenciaron las fallas en el servicio alegadas, esto es, **la falta de cuidado y guarda sobre el vehículo de propiedad de la parte demandante** y la pérdida del mismo, pues se entiende que a partir de entonces surgió para ella el interés de reclamar la reparación del daño que hace consistir en el detrimento injustificado a de su patrimonio²⁰. (Se destaca)

15.4. Conforme a lo expuesto, para la Sala resulta imperioso determinar en el caso concreto cuándo se entiende configurado el daño alegado o establecer si existieron circunstancias que ocasionaron que la demandante conociera del daño con posterioridad a su ocurrencia y así concluir bajo qué supuesto de la norma debe realizarse el inicio del conteo del término de los dos años, para verificar si se caducó el medio de control por hechos relativos a un presunto defectuoso funcionamiento de la administración judicial.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2012, Exp. 24854, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En el mismo sentido, sentencia de la misma Subsección, del 12 de octubre de 2017, exp. 53822, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia del 15 de febrero de 2018, exp. n.º 42144A, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

15.5. Para efectos de lo anterior, es indispensable aludir al desarrollo del trámite llevado ante el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla, cuya copia fue allegada a este expediente y a partir del cual se evidencia:

15.5.1. Con ocasión de un accidente de tránsito ocurrido entre los vehículos de placas UVW-140, de propiedad de la señora Ligia Verdugo de Manotas, y EUM-934, del señor Minel Castro Salazar, este último presentó demanda en contra de la primera, con el propósito de que se declarara civilmente responsable de los daños sufridos por el automotor de su propiedad (fl. 1 a 4, c.3).

15.5.2. La demanda fue admitida el 25 de junio de 1999 por el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla (fl. 18, c.3). Y posteriormente, el 30 de julio de 1999, dicha autoridad accedió a la solicitud de la medida cautelar de embargo y secuestro solicitada por el demandante en contra del bus de servicio público de placas UVW-140, marca Chevrolet, color amarillo y verde (fl. 22, c.3), de ahí que el 19 de agosto el juzgado también dispusiera ordenar *“la captura y secuestro del vehículo”* (fl. 24, c.3).

16.5.3. En consecuencia, según informe suscrito por SI Antonio Dalmiro Gutiérrez Bolívar, del Grupo de Reacción y Apoyo de Sabanalarga del Departamento de Policía del Atlántico, el automotor en cuestión fue *“capturado”* el 22 de octubre de 1999 en inmediaciones de la carretera *“La Cordialidad”* cuando este se encontraba estacionado en un parqueadero de la Empresa Cootransa Ltda., bien que se dejó bajo depósito y custodia de su Gerente, el señor Hermes Rafael Castro Barraza (fl. 25, c.3).

15.5.4. Por consiguiente, el 28 de octubre de 1999, el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla libró despacho comisorio al Inspector de Tránsito y Transporte del Atlántico para que llevara a cabo la correspondiente diligencia de secuestro (fl. 40, c.3).

15.5.5. De este modo, el 28 de abril del 2000, la Inspección 1ª del Instituto Distrital de Tránsito y Transporte de Barranquilla celebró la correspondiente diligencia de secuestro del vehículo de placas UVW-130, clase bus, color verde,

blanco y otros, modelo 1995, marca Chevrolet, de servicio público y afiliado a la empresa Cootransa Ltda., diligencia dentro de la cual se nombró a la señora Belkis Alicia Toro Mejía como secuestre del mismo, a quien se le tomó el juramento de rigor y se le hizo entrega del automotor, así (fls. 67 y 68, c.3):

En este estado de la diligencia, el señor Inspector declara el vehículo aquí señalado como bien secuestrado y procede a hacer entrega real y material del mismo al secuestre BELKIS ALICIA TORO MEJÍA, quien manifiesta que lo recibe a entera satisfacción y para todos los efectos legales mantendrá el vehículo secuestrado en el patio Steckerl y cuando lo retire se le hará saber al Juzgado la dirección dónde dejará el bus (...)

15.5.6. El 13 de septiembre del 2000, el apoderado de la señora Ligia Berdugo de Manotas, allegó memorial, a través del cual le solicitó al juez de la causa, entre otras, se sirviera ordenar a la secuestre del automotor que rinda cuentas de su administración (fl. 84, c.3), petición que reiteró el 20 de octubre del mismo año, pues dicho bien se trataba de una unidad productiva (fl. 89, c.3).

15.5.7. Así, el 25 de octubre del 2000, el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla accedió a la petición de la parte demandada en ese proceso y ordenó requerir a la secuestre Belkis Toro Mejía para que rindiera cuentas sobre su gestión (fl. 90, c.3).

15.5.8. El 23 de noviembre del 2000, la auxiliar de la justicia Belkis Alicia Toro Mejía radicó escrito en el que informó (fl. 92, c.3):

Una vez recibido el vehículo por parte del señor Inspector, decidí dejarlos en los patios del parqueadero STECKRL y ponerme en contacto con las partes a fin de que me facilitaran los medios económicos para cancelar el valor del parqueadero y poner el vehículo a trabajar para así abonar a la obligación, la parte demandante manifestó no tener dinero y a la parte demandada la contacté telefónicamente y quedaron en llamarme y hasta la fecha no lo han hecho (...)

15.5.9. Debido a lo anterior, el 27 de noviembre del año 2000, el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla puso en conocimiento de las partes lo informado por la secuestre, auto que fue notificado por estado el 29 de noviembre del 2000 (fl. 93, c.3).

15.5.10. Enterada del informe hecho por la secuestre, mediante oficio radicado el 15 de diciembre del 2000, la señora Ligia Berdugo de Manotas, a través de su apoderado, solicitó la remoción de la secuestre, en los siguientes términos (fl. 94, c.3):

(...) concurre ante usted, visto el informe extemporáneo del secuestre, del mismo se puede apreciar que su gestión ha sido negligente, que ha puesto en riesgo el vehículo de mi mandante, y que las explicaciones dadas no son de recibo, en consecuencia le solicito a usted REMOVERLA y nombrar otro en su reemplazo, así mismo envías informe para que se excluya de la lista de auxiliares de la justicia (...)

15.5.11. Previo a acceder a tal solicitud, el 16 de enero de 2001, el mencionado juzgado, optó por requerir nuevamente a la secuestre para que explicara las razones por las cuales, a esa fecha, el bus aún se encontraba en un parqueadero (fl. 95, c.3).

15.5.12. Entre tanto, el 19 de enero de 2001, el apoderado de la señora Verdugo Manotas presentó memorial en el que insistió en la remoción de la secuestre (fl. 98, c.3).

15.5.13. Ante el nuevo requerimiento, el 31 de enero de 2001, la señora Belkis Alicia Toro Mejía, insistió en que pese a sus solicitudes, las partes no habían facilitado el dinero para el pago de lo adeudado por concepto del servicio de parqueadero, suma de la que no disponía, máxime cuando por dicho servicio se hacía un cobro de \$7500 diarios (fl. 100, c.3).

15.5.14. Visto el informe, el 6 de febrero de 2001 el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla optó por remover de su cargo a la secuestre Belkis Alicia Toro Mejía, y en su lugar nombrar al señor Adalberto Escorcía Castrillón, auto que fue notificado por estado el 9 de febrero de 2001 (fl. 101, c.3).

15.5.15. El 16 de julio de 2001, el nuevo secuestre aceptó la designación y en consecuencia fue posesionado (fl. 119, c.3). Igualmente, el 30 de ese mes y año, dicho auxiliar de la justicia le solicitó al Juez se sirviera autorizar la salida del automotor del parqueadero (fl. 123, c.3).

15.5.16. De este modo, el 8 de agosto de 2001, el Juez 5º Civil del Circuito de Barranquilla autorizó la salida del bus del parqueadero donde se encontraba (fl. 124, c.3).

15.5.17. Finalmente, el 22 de abril de 2002 la parte demandante en ese proceso, el señor Minel Castro Salazar, desistió de la acción, pues afirmó que había llegado a un acuerdo conciliatorio con la parte demandada (fl. 128, c.3), de ahí que el 30 de abril del año 2002, dicho despacho dio por terminado el proceso y decretó el levantamiento de las correspondientes medidas cautelares (fl. 130, c.3).

16. Relacionado el material probatorio, se resalta que según lo afirmado en la demanda, el actuar defectuoso de la administración de justicia, devino a partir de la conducta descuidada y negligente de la secuestre Belkis Toro Mejía, que impidió que el vehículo de servicio público generara frutos para cancelar las obligaciones exigidas por el demandante en ese proceso (v. párr. 14.5)

16.1. Conforme a lo relacionado en precedencia, se encuentra que, en efecto, sobre el vehículo de servicio público de placas UVW-140, de propiedad de la señora Ligia Berdugo de Manotas, el Juzgado 5º Civil del Circuito de Barranquilla emitió una medida cautelar de embargo y secuestro el 20 de julio de 1999 (v. párr. 15.5.2), por lo que el bien fue inmovilizado el 22 de octubre de 1999 por agentes del Departamento de Policía del Atlántico (v. párr. 15.5.3), quedando en un inicio bajo custodia del Gerente de la empresa Cootransa Ltda.

16.2. Igualmente se observa que la diligencia de embargo y secuestro del automotor no se llevó a cabo sino hasta el 28 de abril del 2000, oportunidad en la que, ciertamente, fue nombrada como secuestre la auxiliar de la justicia Belkis Alicia Toro Mejía, a quien se le hizo entrega formal del automotor (v. párr. 15.5.5).

16.3. Se tiene entonces, que a partir de dicho momento, la referida secuestre empezó a ejercer sus facultades de administración sobre el automotor, respecto de las cuales en el proceso civil nada se supo, sino hasta después de que la demandante le solicitara el Juez que requiriera a la auxiliar de la justicia para que rindiera cuentas (v. párr. 15.5.6), solicitud a la que la autoridad accedió mediante auto del 25 de octubre del 2000 (v. párr. 15.5.7).

16.4. En consecuencia, el 23 de noviembre del 2000, la secuestre Belkis Toro Mejía informó que a esa fecha el vehículo aún permanecía en el parqueadero, y que no había sido posible que este empezara a rendir frutos, por cuanto ninguna de las partes había manifestado interés en sufragar los gastos de parqueadero, requisito necesario para retirar el vehículo de dicho lugar (v. párr., 15.5.8). Vista tal situación, el Juez ordenó ponerla en conocimiento a la señora Ligia Berdugo de Manotas mediante auto del 27 de noviembre del 2000, notificado por estado el 29 de ese mes y año (v. párr. 16.5.9). Luego es a partir de esta última fecha en que la parte interesada se enteró de que el vehículo de su propiedad se encontraba aún en el parqueadero y que este no había sido puesto a producir, situación que es la que en la demanda de reparación directa se le enrostra a la mencionada auxiliar de la justicia.

16.5. Así, se hace evidente que comoquiera que la accionante se enteró de la actuación irregular desde el 29 de noviembre del 2000, esta tenía como plazo último para interponer la demanda el 30 de noviembre de 2002, pero como esta se radicó el 14 de julio de 2003, su presentación fue extemporánea.

16.6. Ahora, se tiene que el Tribunal Administrativo del Atlántico consideró que el conocimiento del actuar que se asevera como defectuoso funcionamiento adquirió notoriedad desde el momento en que la señora Ligia Berdugo de Manotas, a través de su apoderado, solicitó la remoción de la auxiliar de la justicia y aseguró que *“su gestión ha sido negligente, que ha puesto en riesgo el vehículo de mi mandante y que las explicaciones dadas no son de recibo”*, esto es, mediante memorial del 15 de diciembre del 2000 (v. párr. 15.5.10).

16.6. Frente a ello, estima esta Sala que el *a-quo* debió contabilizar el término de caducidad desde fecha anterior, pues como antes se dijo, la demandante conoció de la actuación irregular de la secuestre desde el 29 de noviembre del 2000 (v. párr. 16.4), pues para el 15 de diciembre del 2000, cuando solicitó la remoción del secuestre, la actora ya sabía o conocía de la indebida administración del automotor, y justamente es por eso que requiere al juez para que se designe un nuevo auxiliar de la justicia.

16.7. No obstante, ya sea que la caducidad de la acción se cuente desde el 29 de noviembre del 2000 con la notificación del auto que pone en conocimiento el informe de la secuestre o desde el 15 de diciembre del 2000 cuando se solicitó la remoción de esta, es claro que desde cualquiera de esas dos fechas la acción de reparación directa fue ejercida de manera extemporánea, teniendo en cuenta que se presentó más de dos años después, esto es, el 14 de julio de 2013.

17. Ahora, dice el accionante en su apelación que al tratarse de un daño continuado no puede hablarse de caducidad, porque los efectos del desmedro sufrido se han prolongado hasta la actualidad, *“porque el vehículo de su propiedad no fue rescatado por el señor Juez que conoció el proceso”*.

17.1. Frente a lo anterior, es preciso reiterar que en materia de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, tal como se puso de presente *supra* (v. párr. 16.3), la caducidad se contabiliza a partir de acaecimiento de la presunta falla o de cuando esta adquiere notoriedad para el demandante.

17.2. De esta forma, la Sala considera que la noción de daño continuado no es aplicable en este caso, pero para efectos de dar respuesta a la inquietud planteada por el actor en la apelación y en gracia de discusión, es menester afirmar que dependiendo de la naturaleza del daño, este puede ser instantáneo o continuado, cuya calificación depende de si se consolida en un solo instante o se extiende en el tiempo, siendo que en este último evento el conteo de la caducidad no puede postergarse de manera indefinida, ya que el cómputo debe empezar desde el momento en que culmina el suceso que le da origen, así lo ha dicho la sección tercera²¹:

Aunado a lo anterior, es posible que en específicas ocasiones el daño se prolongue con posterioridad al momento de acaecimiento de los hechos que sirven de fundamento para las pretensiones, sin que esto signifique que el término de caducidad se postergue de manera indefinida, pues el inicio del cómputo de la caducidad deberá empezar a partir del día siguiente a su configuración, esto es, **la fecha en que fenece el suceso o fenómeno que**

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia del 1º de diciembre de 2016, Exp. n.º 54792, M.P. Hernán Andrade Rincón.

genera el daño, de no ser así se confundiría a aquél con sus secuelas o efectos.

Con todo, es pertinente advertir que, en ocasiones, tanto el daño instantáneo como el continuado pueden llegar a provocar secuelas o efectos que se extienden en el tiempo, pero que, de todos modos, pueden llegar a ser concurrentes *-tracto sucesivo-* y prolongarse mucho más allá de cuando adquiere notoriedad o se consolida, lo que no quiere significar que en esos precisos casos la contabilización del término de caducidad deba variar.

En ese sentido, debe dejarse claro que no puede identificarse que el daño que se proyecta en el tiempo *-continuado-* sea equiparable a los efectos que éste pueda llegar a ocasionar, pues no puede confundirse *“la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños”*²²²³.

17.3. De esta manera, la Sección Tercera ha distinguido los conceptos de daño continuado e instantáneo con el fin de determinar con mayor certeza la fecha a partir de la cual se debe iniciar el término para ejercitar el derecho de acción, al respecto ha afirmado:

En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce. A título de ejemplo puede citarse la muerte que se le causa a un ser humano, con ocasión de un comportamiento administrativo. (...)

En lo que respecta, al (2) daño continuado o de tracto sucesivo, se entiende por él, **aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o**

²² Cita original: “En este último caso, el daño se constata con la contaminación; lo que se proyecta en el tiempo, son los perjuicios que sufren los pobladores cercanos al sitio contaminado. Sobre la diferencia entre daño y perjuicio, en un sentido general, JUAN CARLOS HENAO señala: “En esencia dos consecuencias (de la diferencia entre daño y perjuicio) merecen entonces ser tenidas en cuenta desde la perspectiva que aquí interesa. “ “La primera (...) permite concluir que el patrimonio individual, es el que sufre el perjuicio proveniente del daño. El patrimonio no sufre daño sino perjuicio causado por aquel. Lo anterior es de utilidad en la medida en que se plantea con claridad una relación de causalidad entre el daño –como hecho, como atentado material sobre una cosa, como lesión- y el perjuicio –menoscabo patrimonial que resulta del daño, consecuencia del daño sobre la víctima-, lo cual permite sentar la siguiente regla: se indemniza solo el perjuicio que proviene del daño.” (...) “La segunda consecuencia, (...) consiste en afirmar que existen perjuicios que no necesariamente se causan al patrimonio de quien reclama indemnización. Desde este punto de vista se afronta uno de los problemas importantes de la materia, cual es el de la legitimación para obrar. La distinción así concebida permite dar un “giro” a la responsabilidad civil, no tanto por su concepción que viene desde el derecho romano, como por su práctica. Estudiados así los conceptos se observa que la distinción tiene importancia cuando se trata de explicar que la posibilidad de obtener indemnizaciones no radica solo en cabeza del propietario (...), sino también del ser humano como titular de derechos colectivos. La acción de responsabilidad civil, bajo esta óptica, no estará entonces exclusivamente permitida a un ser humano concebido de manera egocéntrica sino también a un ser humano socializado. Se trata de resaltar, dentro de la responsabilidad civil, el tema de las acciones populares, del título de ciudadano legitimado en la causa para actuar en un proceso, de los intereses colectivos o, para traer otro ejemplo, de la función de las ONG”. Cit. p.p. 78 y 79.

²³ Cita original: “Ejemplo traído textualmente de la Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 18 de octubre de 2007, expediente AG-2001-00029. C.P. Dr. Enrique Gil Botero”.

intermitente. Se insiste, la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o si se quiere de los perjuicios causados, sino del daño como tal. La doctrina lo ejemplifica comúnmente en relación con conductas omisivas²⁴.

Resulta importante también distinguir en este tipo de daño, **su prolongación en el tiempo, de la prolongación en el tiempo de la conducta que lo produce**; toda vez que, lo que resulta importante establecer, para efectos de su configuración, es lo primero. Ejemplo de daño continuado, se insiste, es la contaminación a un río, con ocasión de una fuga de sustancias contaminantes, mientras que como ejemplo de la prolongación de la conducta que produce el daño, puede señalarse el caso de la agresión física a una persona que se extiende durante varios días. En el primer ejemplo es el daño como tal (la contaminación) el que se prolonga en el tiempo; en el segundo, el daño estaría constituido por las lesiones personales producidas por una conducta que se extendió en el tiempo”²⁵.

17.4. Sobre este aspecto, esta subsección también ha expresado²⁶:

En la medida en que el daño aparenta revestir un carácter continuado, toda vez que el terreno de propiedad del actor estaba expuesto a sufrir problemas de estabilidad durante la ejecución de las obras emprendidas por la constructora Hamburgo, **la caducidad debe contarse a partir del momento en que cesa la acción vulnerante**, que para el caso en estudio corresponde a la terminación de la obra adelantada, evento que coincide con la postura de la Corporación respecto de la caducidad en caso de daños ocasionados por obras públicas. Es de resaltar que la prolongación en el tiempo del daño no se debe confundir con la agravación de los perjuicios con su transcurrir (...) (Se destaca)

17.5. Nótese como la jurisprudencia ha destacado que una de las claves para distinguir si se trata de un daño continuado, es verificar la duración de la acción u omisión de la conducta que le da lugar, de suerte que el conteo de la caducidad empezará a partir del fenecimiento del comportamiento vulnerador, teniendo especial cuidado de no confundir aquello con los efectos del daño, es decir, con los perjuicios que este provoca.

²⁴ El ya citado autor RICARDO DE ÁNGEL YAGÜEZ distingue los daños duraderos de los continuados, entendiendo por los primeros, no en estricto sentido “daños” sino efectos de estos que se extienden en el tiempo, mientras que refiere a los segundos como los ocurridos con ocasión de una “conducta normalmente omisiva – que comienza y permanece, produciendo daños continuados a lo largo de toda su duración” como se observa, en esta conceptualización de daño, se confunde a éste entendido como circunstancia material, con la conducta que lo produce, aspectos estos diferenciados, como se dijo, por el derecho positivo colombiano, con ocasión de lo previsto en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998.

²⁵ Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 18 de octubre de 2007, expediente AG-2001-00029. C.P. Enrique Gil Botero.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia del 21 de enero de 2015, exp. n.º 49241, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

17.6. Aclarado esto, si se tiene en cuenta que para el caso de marras la parte demandante considera que el hecho dañoso fue la supuesta conducta negligente de la auxiliar de la justicia en la administración del bien de su propiedad, se tiene entonces que esta cesó a partir del momento en que la señora Belkis Alicia Toro Mejía fue removida como secuestre y se procedió a la designación de un nuevo auxiliar de la justicia, esto es, mediante el auto del 6 de febrero de 2001, notificado por estado el 9 de febrero de ese mes y año (v. párr. 16.5.14).

17.7. Así, pese a que, como en líneas anteriores se refirió, la accionante conocía de la actuación irregular con anterioridad, estos es, desde el 29 de noviembre del 2000; bajo el criterio de que la administración irregular de la secuestre se extendió en el tiempo y constituyó un daño continuado, podría decirse que tal conducta presuntamente irregular, vulneradora o causante del daño cesó a partir del 9 de febrero de 2001 con la remoción de dicha auxiliar de la justicia, y bajo ese entendido, el termino de caducidad vencía el 10 de febrero de 2003; condición bajo la cual la presentación de la demanda, el 14 de julio de 2003 también es extemporánea.

17.8. Adicionalmente, tampoco puede aceptarse la sugerencia de la demandante, esto es, tomar como inicio del conteo del término de caducidad el día 8 de agosto de 2001, cuando el Juez 5º Civil del Circuito de Barranquilla autorizó la salida del bus del parqueadero (v. párr. 16.5.16), pues se trata de una actuación surgida a partir de una solicitud hecha por un nuevo secuestre, cuya designación se produjo a petición de la ahora demandante, y respecto de quien no se expresó en la demanda reparo alguno.

18. Por lo anteriormente expuesto, se tiene que aún bajo la aplicación de este último criterio del daño continuado, resulta incuestionable que en el presente caso las pretensiones se invocaron por fuera del tiempo.

19. Visto lo anterior, es decir, que la presentación de la demanda es a todas luces extemporánea, la Sala confirmará la sentencia del 31 de julio de 2012,

emitida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

III. Costas

20. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de las partes dentro del proceso, razón por la cual no se condenará en costas.

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

FALLA

CONFIRMAR la sentencia del 31 de julio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE y DEVUÉLVASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta de Subsección

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado