



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA**

Consejero Ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

Radicación: 250002326000200500883 01 (38.139)
Actor: FLOR LOURDES PULIDO VELASQUEZ
Demandado: NACION – RAMA JUDICIAL – FISCALIA GENERAL DE LA NACION
Asunto: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 28 de octubre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 5 de abril de 2005¹ por intermedio de apoderado judicial, la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez² interpuso

¹ Folios 3 a 17 del cuaderno principal.

² Velásquez – De esta forma se encuentra en la firma suscrita en el poder (folios 1 a 2 del cuaderno principal).



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra de la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación, con el fin de que se les declarara administrativa y patrimonialmente responsables por la totalidad de los perjuicios a ella causados, derivados de *“la falla del servicio de las demandadas por la pérdida del pagaré con el cual CONSTRUYECOOP inició en su contra un proceso ejecutivo y embargó su casa de habitación, teniendo en cuenta que dicho pagaré jamás fue firmado por ella”*.

Solicitó, consecuentemente, que, a título de indemnización, se reconociera a su favor por concepto de indemnización de perjuicios materiales, la suma de diez mil (10.000) gramos de oro.

Finalmente, pidió que se reconociera a su favor por concepto de indemnización de perjuicios morales, los valores que resultaran demostrados en el proceso o, en su defecto, el equivalente a mil (1000) gramos de oro.

Como **fundamentos de hecho** de las pretensiones narró la demanda, en síntesis, que la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez suscribió un contrato de promesa compraventa con el señor Gustavo Rincón sobre el inmueble ubicado en la Carrera 73 A No. 71 A-14 de Bogotá. Agregó que, cuando el promitente comprador le solicitó el certificado de libertad y tradición encontró que sobre el inmueble existía un embargo ordenado por el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá dentro de un proceso ejecutivo iniciado en su contra por CONSTRUYECOOP, entidad financiera con la que jamás tuvo algún tipo de vínculo comercial.

Señaló el libelo que los documentos presentados para el cobro judicial derivaron de un crédito otorgado por CONSTRUYECOOP sin el lleno de los requisitos necesarios para su otorgamiento, razón por la cual, el 27 de mayo de 1998



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

formuló denuncia penal contra dicha entidad financiera, correspondiéndole su conocimiento a la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico.

Expuso la demanda que el 24 de febrero de 2000 el Fiscal 138 solicitó al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá el envío del original del pagaré que sirvió como base de la ejecución a favor de CONSTRUYECOOP, con el fin de que se le realizara una prueba pericial grafológica y se determinara si había sido suscrito por la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez.

Indicó, asimismo, que después de requerir en varias ocasiones al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá para que enviara el original del pagaré, el 3 de octubre de 2002 el título valor fue entregado a la Fiscalía 138 de Bogotá, como lo demuestra el sello de recibido de la referida entidad.

Aseguró la demanda que, posteriormente, el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá ofició a la Fiscalía 138 de Bogotá para que remitiera el original del pagaré y así pudiera continuar con trámite del proceso ejecutivo, a lo cual el ente investigador respondió que dentro del proceso no obraba el original del pagaré que se dice fue enviado mediante oficio No. 3201 de 3 de octubre de 2002.

Finalmente, se sostuvo en el libelo que las entidades públicas demandadas son responsables de los perjuicios causados a la actora a título de falla del servicio, debido a que *i)* el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá no envió a tiempo el pagaré solicitado por la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico y, *ii)* por la falla de ésta última al perder el pagaré, circunstancias que hicieron que la investigación penal fuera archivada, que no se profiriera sentencia en el proceso ejecutivo y, en definitiva, que la



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

actora no pudiera enajenar el inmueble objeto del contrato de promesa de compraventa.

La demanda, así formulada, se admitió por auto de 9 de junio de 2005³, providencia que se notificó en debida forma a las demandadas⁴ y al señor agente del Ministerio Público⁵.

La Nación – Rama Judicial contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a la prosperidad de las pretensiones en ella formuladas⁶.

Como razones de su defensa manifestó que la responsabilidad del Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá no estaba claramente determinada, por cuanto los hechos de la demanda se circunscribieron a la omisión de la Fiscalía General de la Nación, al extraviar el pagaré.

Formuló la excepción de “*Caducidad de la acción*”.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación acudió oportunamente a dar contestación a la demanda y se opuso a todas y a cada una de las pretensiones⁷.

Argumentó, básicamente, que inició investigación preliminar por la denuncia presentada el 27 de mayo de 1998 por la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez por una presunta falsedad de documento en contra de CONSTRUYECOOP, investigación que se llevó acorde con la ley y, dentro de la cual, el fiscal de

³ Folio 24 del cuaderno principal.

⁴ La notificación de la Fiscalía General de la Nación se llevó a cabo el día 4 de agosto de 2005 (folio 26 del cuaderno principal) y la notificación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se llevó a cabo el día 5 de agosto de 2005 (folio 27 del cuaderno principal).

⁵ La notificación del Señor Agente del Ministerio Público se llevó a cabo el día 20 de junio de 2005 (folio 24 reverso del cuaderno principal).

⁶ Folios 28 a 40 del cuaderno principal.

⁷ Folios 44 a 54 del cuaderno principal.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

conocimiento solicitó en forma oportuna al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá que remitiera el título valor a fin de realizarle el experticio necesario, sin que dicho despacho judicial cumpliera con lo ordenado.

Propuso las excepciones de “*Caducidad de la acción*”, “*Culpa de un tercero*”, “*Culpa de la víctima*” y “*Prejudicialidad*”.

Mediante auto de 7 de septiembre de 2005⁸, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca abrió el proceso a pruebas.

Con ocasión de la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, la actuación correspondió por reparto al Juzgado 36 Administrativo de Bogotá, el cual asumió su conocimiento mediante auto de 12 de septiembre de 2006⁹ y profirió sentencia el 20 de marzo de 2007¹⁰.

Mediante providencia de 30 de junio de 2009¹¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 12 de septiembre de 2006, en virtud de lo dispuesto en el auto de 9 de septiembre de 2008 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que radicó en los Tribunales Administrativos la competencia para conocer en primera instancia de los procesos de reparación directa con ocasión del ejercicio de la actividad judicial. En dicha providencia se dejaron a salvo las pruebas practicadas.

Mediante auto de 6 de agosto de 2009¹² el Tribunal Administrativo de Cundinamarca corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al

⁸ Folio 90 del cuaderno principal.

⁹ Folio 101 del cuaderno principal.

¹⁰ Folios 142 a 163 del cuaderno principal.

¹¹ Folios 233 a 234 del cuaderno principal.

¹² Folio 237 del cuaderno principal.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

En esta oportunidad, la parte demandante manifestó que el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá no hizo caso a la solicitud de la Fiscalía General de la Nación como era su deber, tampoco decretó la prueba grafológica solicitada por la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez al momento de contestar la demanda ejecutiva en su contra, así como no hizo nada para lograr la reconstrucción de pagaré.

Alegó, asimismo, que si bien la Fiscalía General de la Nación solicitó al juzgado civil el envío del pagaré, ello no era suficiente, sino que era su obligación reconvenir al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá bajo los apremios de la ley para que diera cumplimiento a lo solicitado¹³.

En esta oportunidad, la Rama Judicial reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y manifestó que la pérdida del pagaré no le resultaba imputable, pues, según el dicho de la propia demandante, tal suceso tuvo ocurrencia mientras el documento se hallaba en manos de la Fiscalía 138 Seccional de Bogotá, razón por la cual, era la Fiscalía General de la Nación la llamada a responder por los presuntos daños y perjuicios por los cuales se reclamó en la demanda¹⁴.

En sus alegatos, la Fiscalía General de la Nación manifestó que dentro del proceso civil existió la posibilidad de levantar la medida cautelar del bien, toda vez que la señora Pulido Velásquez pudo hacer uso de los mecanismos consagrados en el artículo 519 del C.P.C, amén de haber podido solicitar la reconstrucción del título valor que se extravió, pues la formulación de la

¹³ Folios 263 a 278 del cuaderno principal.

¹⁴ Folios 279 a 283 del cuaderno principal.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

denuncia penal no suspendió el proceso ejecutivo¹⁵.

II.- LA SENTENCIA APELADA

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia el 28 de octubre de 2009, oportunidad en la cual negó las pretensiones de la demanda.

Para arribar a esa decisión, el Juzgador de primera instancia consideró, básicamente, que la parte actora no acreditó el daño alegado en la demanda, por cuanto no existía prueba en el plenario que permitiera establecer que sobre el inmueble que fue objeto de la medida cautelar se celebrara un contrato de promesa de compraventa, el cual se hubiera incumplido por dicha causa, a lo que agregó el *a quo* que la demandante estaba en la obligación de soportar aquella medida, por cuanto estaba ajustada a derecho para garantizar el pago de una obligación.

Sostuvo, igualmente, que la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez tenía la posibilidad de solicitar dentro del proceso ejecutivo la cancelación y el levantamiento de la medida cautelar en los términos previstos en el artículo 519 del C.P.C.¹⁶.

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

En la sustentación del recurso, la parte demandante manifestó que, contrario a lo sostenido por el *a quo*, la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez sí tuvo interés por vender el inmueble de su propiedad con el ánimo de sanear sus finanzas, como quedó demostrado con los testimonios rendidos por su

¹⁵ Folios 238 a 246 del cuaderno principal.

¹⁶ Folios 292 a 303 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

hermana y el propio interesado en la compra de la casa, señor Gustavo Rincón, venta que, por no haberse logrado, produjo que la actora no pudiera cumplir sus obligaciones crediticias y que se iniciaran varios procesos ejecutivos en su contra.

De otra parte, sostuvo que el Tribunal no tuvo en cuenta que el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá cometió un error, no solo al rechazar la solicitud elevada al momento de contestar la demanda ejecutiva relativa a la prueba grafológica de la firma de la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez, sino, también, por no tomar la iniciativa de realizarla oficiosamente, con lo que se hubiera logrado demostrar que no correspondía a su firma y, en consecuencia, haber levantado la medida cautelar impuesta y continuar con la venta del bien¹⁷.

1. El trámite de segunda instancia

Inconforme con la decisión antes indicada, la parte demandante formuló recurso de apelación, el cual fue concedido mediante providencia del 10 de diciembre de 2009¹⁸ y admitido por esta Corporación por auto del 12 de marzo de 2010¹⁹. Posteriormente, mediante providencia de 26 de marzo de 2010²⁰, se dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

La parte demandante reiteró en su integridad los argumentos contenidos en el recurso de apelación y manifestó que en la audiencia de conciliación llevada a cabo en el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, quienes también figuraban como demandados en el proceso ejecutivo reconocieron que no conocieron a

¹⁷ Folios 312 a 320 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁸ Folio 307 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁹ Folio 322 del cuaderno del Consejo de Estado.

²⁰ Folio 324 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez, razón suficiente para el juez ordenara de oficio la prueba grafológica solicitada, con lo que se habrían levantado la medida de embargo ordenada sobre el inmueble de su propiedad²¹.

En sus alegatos, la Fiscalía General de la Nación manifestó que la demanda ejecutiva contra la actora se presentó por CONSTRUYECOOP ante el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, lo que generó el embargo del inmueble de su propiedad, razón por la que -a su juicio- no existía nexo de causalidad entre ese hecho y la actuación adelantada por la Fiscalía General de la Nación²².

La Rama Judicial y el Ministerio Público guardaron silencio.

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el presente asunto sometido a su conocimiento.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente desde el punto de vista funcional para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el 28 de octubre de 2009, en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación²³.

²¹ Folios 349 a 367 del cuaderno del Consejo de Estado.

²² Folios 325 a 335 del cuaderno del Consejo de Estado.

²³ 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 fijó la competencia funcional para conocer de tales asuntos en primera instancia, en cabeza de los Tribunales Administrativos y, en segunda instancia, en el Consejo de Estado,



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

2.- El ejercicio oportuno de la acción.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A., la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos 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 trabajos públicos”*.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los hechos generadores del daño sufrido por la demandante fueron, según se adujo en la demanda, la omisión en el envío oportuno del título ejecutivo por parte del Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá y la pérdida del mismo en manos de la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico, se tiene que la caducidad de la acción debe contarse a partir del día siguiente en que la demandante debió tener certeza de la pérdida del referido título valor.

En el presente asunto, advierte la Sala que el día 24 de febrero de 2000²⁴ la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico decretó la práctica de una prueba grafológica a la firma de la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez, por lo que solicitó al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá que remitiera el original del pagaré base del proceso ejecutivo iniciado por CONSTRUYECOOP, petición a la que éste despacho judicial dio cumplimiento mediante oficio de fecha 3 de octubre de 2002²⁵.

sin que sea relevante consideración alguna relacionada con la cuantía. Para tal efecto puede consultarse el auto proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 9 de septiembre de 2008, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente 11001-03-26-000-2008-00009-00, actor: Luz Elena Muñoz y otros.

²⁴ Folios 73 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁵ Folio 94 del cuaderno de pruebas No. 2.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

Se tiene, establecido así mismo, que el 11 de julio de 2003²⁶ la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez solicitó al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá que oficiara a la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico para que remitiera el original del pagaré y pudiera continuarse el trámite correspondiente en el proceso ejecutivo, lo cual hizo éste despacho judicial mediante oficio de 31 de julio de 2003²⁷ y reiteró por oficio de 28 de agosto de 2003²⁸.

De igual forma, se encuentra probado que a través de oficio No. 11439 de 10 de noviembre de 2003²⁹, la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico respondió al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá que no obraba en el expediente penal el original del pagaré que se dice fue enviado mediante oficio No. 3201 de octubre 3 de 2002, ni tampoco el aludido oficio.

Así las cosas, es a partir de la fecha en que fue expedido el señalado oficio -10 de noviembre de 2003- que la señora Flor Lourdes Pulido debió tener certeza de la pérdida del título valor y, como quiera que la demanda se interpuso el 5 de abril de 2005, se impone concluir que se interpuso oportunamente.

3. Los hechos probados en el proceso

²⁶ Folio 96 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁷ Folio 96 reverso del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁸ Folio 97 del cuaderno de pruebas No. 2.

²⁹ Folio 100 del cuaderno de pruebas No. 2.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, recaudado oportunamente y con el lleno de los requisitos legales, se tiene debidamente acreditado que:

- ❖ El 30 de septiembre de 1997 el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá libró mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo No. 1997-12575, iniciado por CONSTRUYECOOP en contra de los señores **Flor Lourdes Pulido Velásquez**, Carlos Moreno y Luis Moreno³⁰.
- ❖ El 12 de noviembre de 1997 el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá ordenó el embargo y secuestro de algunos bienes denunciados como de propiedad de la hoy demandante, entre ellos, el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 050-0474310³¹.
- ❖ El 27 de mayo de 1998 la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez formuló denuncia ante el Departamento de Policía Bacatá – SIJIN Policía Judicial- en contra de CONSTRUYECOOP por el delito de falsedad en documento privado³².
- ❖ El 1 de junio de 1998 la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez presentó escrito de excepciones dentro del proceso ejecutivo 1997-12575, mediante el cual solicitó declarar probada la excepción fundada en el hecho de no haber sido ella quien suscribió el título valor base de la ejecución³³.
- ❖ El 10 de agosto de 1998 la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico avocó el conocimiento de la indagación

³⁰ Folio 59 del cuaderno de pruebas No. 2.

³¹ Folio 110 del cuaderno de pruebas No. 2.

³² Folio 13 del cuaderno de pruebas No. 2.

³³ Folios 160 a 161 del cuaderno de pruebas No. 2.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

preliminar y dispuso oficiar al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá para que enviará copia auténtica de la actuación civil pertinente³⁴.

❖ El 24 de febrero de 2000 la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico decretó la práctica de una prueba grafológica a la firma de la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez, por lo que solicitó al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá que remitiera el original del pagaré base del proceso ejecutivo³⁵.

❖ El 20 de marzo de 2001 la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico reiteró al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá el envío de lo solicitado a través de oficio de 24 de febrero de 2000³⁶.

❖ El 26 de junio de 2002 la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico suspendió provisionalmente las diligencias iniciadas con fundamento en la denuncia presentada por la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez, en consideración a la imposibilidad de lograr la individualización e identificación de los probables autores del delito investigado³⁷.

❖ El 9 de septiembre de 2002 el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá ordenó remitir a la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico el original del pagaré que sirvió de base al proceso ejecutivo iniciado por CONSTRUYECOOP³⁸.

³⁴ Folios 8 del cuaderno de pruebas No. 3.

³⁵ Folios 73 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁶ Folios 24 del cuaderno de pruebas No. 2.

³⁷ Folios 27 a 28 del cuaderno de pruebas No. 3.

³⁸ Folio 93 del cuaderno de pruebas No. 2.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

- ❖ El 3 de octubre de 2002 el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá remitió el original de dicho pagaré³⁹.
- ❖ El 11 de julio de 2003 la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez solicitó al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá que oficiara a la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico para que remitiera el original del pagaré y pudiera continuarse el trámite correspondiente en el proceso ejecutivo⁴⁰.
- ❖ El 31 de julio de 2003⁴¹ el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá pidió a la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico que enviara el original del pagaré que le fue entregado con oficio de 3 de octubre de 2003, solicitud que fue reiterada el 28 de agosto de 2003⁴².
- ❖ El 10 de noviembre de 2003 la Fiscalía 138, Unidad Quinta de Delitos contra la Fe Pública y Patrimonio Económico respondió al Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá que dentro del proceso penal no obraba el original del pagaré que se dijo fue enviado mediante oficio No. 3201 de 3 de octubre de 2002, así como tampoco el mencionado oficio remisorio⁴³.

4.- Conclusiones probatorias y caso concreto

Tal y como se dejó indicado en los antecedentes de esta providencia, el hecho dañoso en el cual sustentó la presente demanda sus pedimentos resarcitorios, se habrían ocasionado por *“la falla del servicio de las demandadas por la pérdida del pagaré con el cual CONSTRUYECOOP inició en su contra un*

³⁹ Folio 94 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁴⁰ Folio 96 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁴¹ Folio 96 reverso del cuaderno de pruebas No. 2.

⁴² Folio 97 del cuaderno de pruebas No. 2.

⁴³ Folio 100 del cuaderno de pruebas No. 2.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

proceso ejecutivo y embargó su casa de habitación, teniendo en cuenta que dicho pagaré jamás fue firmado por ella”, a lo cual agregé: “Así las cosas, mi mandante ha tenido que sufrir situaciones bastante dolorosas debido a que, como se dijo, ella había hecho una promesa de venta con el señor GUSTAVO RINCON, pues su intención era vender la casa y con el producto, cancelar un crédito que tenía con SERVIVALORES y con el Banco de Colombia, pero al sacar el certificado de libertad y aparecer el registrado el embargo del Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, no pudo finalizar la negociación con el señor RINCON, causándole graves perjuicios económicos y morales”.

Ahora bien, el artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas; del mencionado precepto constitucional la jurisprudencia de esta Sección ha colegido, en cuanto tiene que ver con los elementos cuya acreditación resulta necesaria en el expediente para que proceda declarar la responsabilidad del Estado con base en un título jurídico subjetivo u objetivo de imputación, que deben concurrir en el plenario los elementos demostrativos de la existencia de **(i) un daño** o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, **cierto y determinado —o determinable—**, que se inflige a uno o a varios individuos; **(ii)** una conducta, activa u omisiva, jurídicamente imputable a una autoridad pública, y **(iii)** cuando hubiere lugar a ella, una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada.

Así, pues, el primer elemento que se debe observar en el análisis de la existencia de la responsabilidad es la existencia del daño, el cual, además debe ser antijurídico, comoquiera que este constituye un elemento necesario de la responsabilidad, de allí la máxima *“sin daño no hay responsabilidad”* y



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

sólo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado.

En este sentido se ha pronunciado la Sala, en los siguientes términos:

“... porque a términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.

La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión.”⁴⁴

En época más reciente, sobre el mismo aspecto se señaló:

“Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa, es la existencia del daño, puesto que si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.

En efecto, en sentencias proferidas (...) se ha señalado tal circunstancia precisándose (...) que ‘es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...’ y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado”⁴⁵.

De conformidad con la demanda, la intención de la demandante era “... vender al Señor GUSTAVO RINCON el bien embargado para cancelar un crédito con SERVIVALORES, por valor de \$16’045.045 y uno con el señor HELI RUEDA, por valor de 12’400.000. **Al hacerse imposible continuar con la negociación, por aparecer el embargo en el folio de matrícula inmobiliaria, mi mandante fue demandada ejecutivamente tanto por el Banco**

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de septiembre de 1993. Expediente No. 6144. Consejero Ponente: Juan de Dios Montes.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

Industrial Colombiano como por el señor HELI RUEDA, además el señor GUSTAVO RINCON también la demandó y embargó un lote en el municipio de Guasca y otro en Bogotá, pues al devolver las arras dobles recibidas, le pagó con un cheque que no pudo cubrirlas debido al inconveniente presentado con la demanda de Construyecoop”.

Añádase a lo anterior que también se expresó en los hechos de la demanda que, *“Ahora cuando el juzgado, después de un año se acordó de enviar el original del pagaré, no se sabe que ocurrió con este; lo cierto es que mi mandante sigue con su casa embargada, **tuvo que deshacer el negocio de la promesa de compraventa que había firmado con el propósito de venderla y saldar sus deudas y el sobrante volver a comenzar un nuevo negocio, pero todas sus ilusiones se fueron al piso cuando el comprador se presentó con el certificado de libertad donde aparecía el embargo hecho por Costruyecoop”.***

Como se puede apreciar, a lo largo de la presente acción se mencionó que la medida cautelar de embargo habría impedido la venta del inmueble de propiedad de la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez, teniendo en cuenta que, cuando el interesado en adquirir el bien, con quien supuestamente había celebrado un contrato de promesa de compraventa, se enteró de dicha situación desistió de comprarlo.

Ahora bien, en el *sub lite* no obra el contrato de promesa de compraventa, supuestamente celebrado entre el señor Gustavo Rincón – promitente comprador- y la hoy demandante respecto del inmueble de su propiedad, cuando la exigencia de que conste por escrito, constituye un requisito no solo *ad probationem* sino también *ad substantiam actus*, lo que significa que se trata de

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2002. Expediente No. 12625. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

un contrato solemne que solo puede ser demostrado por el medio probatorio exigido por el legislador.

En efecto, el artículo 89 de la Ley 153 de 1887, que modificó el artículo 1611 del Código Civil, establece respecto de los requisitos del contrato de promesa de compraventa lo siguiente:

“ARTICULO 1611. REQUISITOS DE LA PROMESA. *La promesa de celebrar un contrato no produce obligación alguna, salvo que concurran las circunstancias siguientes:*

1a.) **Que la promesa conste por escrito.**

2a.) *Que el contrato a que la promesa se refiere no sea de aquellos que las leyes declaran ineficaces por no concurrir los requisitos que establece el artículo 1511, 1502 del Código Civil.*

3a.) *Que la promesa contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato.*

4a.) *Que se determine de tal suerte el contrato, que para perfeccionarlo solo falte la tradición de la cosa o las formalidades legales.*

Los términos de un contrato prometido, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado”. (Se destaca).

Ahora bien, se tiene que las únicas pruebas que dan cuenta de la existencia del contrato de promesa de compraventa celebrado entre la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez y el señor Gustavo Rincón sobre el bien inmueble, son los testimonios rendidos por los señores Ana Sofía Pulido⁴⁶ -hermana de la demandante- y Gustavo Rincón⁴⁷ – el supuesto promitente comprador –, los cuales no resultan idóneos para probar dicha circunstancia, pues para este tipo de negocios jurídicos, como se dijo, se exige la observancia de la forma solemne establecida en el ordenamiento, específicamente los requisitos del artículo 1611 del Código Civil, en particular, el primero que establece que el contrato de promesa de compraventa debe constar por escrito.

El criterio de la Corte Suprema de Justicia respecto del contrato escrito como prueba “ad substantiam actus y ad probationem”, que, imposibilita probar el

⁴⁶ Folios 240 a 241 del cuaderno de pruebas No. 2



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

contrato de promesa de compraventa con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal, es del siguiente tenor:

“Lo anterior acompasa con el carácter solemne de la promesa, que implica que la satisfacción de todos los requisitos que la ley consagra para que produzca efectos figuren en ella misma, puesto que, como lo tiene dicho la jurisprudencia de la Corte, ‘Los caracteres que en nuestro derecho tiene la promesa de contratar, constitutiva en sí misma de una convención, le dan la naturaleza de un contrato solemne porque para su perfeccionamiento y validez se requieren condiciones especiales sin cuya concurrencia no produce obligación alguna, entre las cuales la primera es la exigencia de que conste por escrito. Estos requisitos, que condicionan la promesa como fuente creadora de vínculos jurídicos, son condiciones ad probationem. En el caso del art. 89 que acaba de citarse [ley 153 de 1887], la forma escrita de la promesa de contratar se exige ad substantiam actus, como requisito especial para la validez del contrato que junto con las demás condiciones requeridas, integra el conjunto de formalidades especiales, sin las cuales no produce ningún efecto civil, como está dicho en el art. 1500 del C.C. al definir el contrato solemne’ (G.J. t, LII, pag 19)”⁴⁸. (Se destaca).

Como se ve, consecuencia de lo que se deja indicado, ha de concluir la Sala que en el sub lite no aparece acreditada la existencia del contrato de promesa de compraventa que, según la demanda, se habría suscrito entre la demandante y el señor Gustavo Rincón, única prueba admitida por la ley en relación con la existencia misma del contrato, que, por lo mismo, resultaba relevante para demostrar que se hubiere causado el daño cuya indemnización fue reclamada en la demanda.

■
A lo anterior se debe agregar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*. Así pues, la parte demandante no cumplió con la carga probatoria que le impone la norma legal en cita, toda vez que –se reitera-, no allegó al proceso oportunamente la prueba idónea y eficaz para demostrar el daño por

⁴⁷ Folios 243 y reverso del cuaderno de pruebas No. 2

⁴⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Exp. 6760. M.P. Cesar Julio Valencia Copete.
En el mismo sentido ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Exp. 2001-06915-01. M.P.



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

cuya indemnización demandó.

Ahora bien, en gracia de discusión se tiene que tampoco es de recibo para la Sala el argumento del recurso de apelación, según el cual, *“el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá cometió un error, al rechazar la solicitud relativa a la prueba grafológica, pues con ella se hubiera logrado demostrar que la firma del pagaré no correspondía a la firma de la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez”*, toda vez que en el presente caso se hubiera configurado como eximente de responsabilidad a favor del Estado la culpa exclusiva de la víctima, puesto que correspondía a la parte actora impugnar oportunamente dentro del proceso ejecutivo la decisión judicial por medio de la cual el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá decidió no acceder al decreto de dicha prueba.

En efecto, según el tenor literal del artículo 70 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, *“El daño se entenderá como debido a culpa exclusiva de la víctima cuando ésta haya actuado con culpa grave o dolo, o no haya interpuesto los recursos de ley. En estos eventos se exonerará de responsabilidad al Estado”*.

Desde esta panorámica, correspondía a la parte actora, en consideración a lo dispuesto en el numeral tercero del artículo 351 del C.P.C⁴⁹ impugnar la providencia a través de la cual el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá

William Namén Vargas.

⁴⁹ Artículo 351. Modificado por el art. 14, Ley 1395 de 2010. Procedencia. Son apelables las sentencias de primera instancia, excepto las que se dicten en equidad de acuerdo con el artículo 38 y las que las partes convengan en recurrir en casación per saltum, si fuere procedente este recurso.

También son apelables los siguientes autos proferidos en la primera instancia:

“1. El que rechace la demanda, su reforma o adición, salvo disposición en contrario.

“2. El que resuelva sobre la citación o la intervención de sucesores procesales o de terceros, o rechace la representación de alguna de las partes.

“3. El que deniegue la apertura a prueba, o el señalamiento del término para practicar pruebas, o el decreto de alguna pedida oportunamente o su práctica.

“(…)”



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

denegó el decreto o la práctica de la prueba grafológica que pidió oportunamente, lo que no ocurrió en el presente caso, circunstancia esta que, como se dijo, configuraba la causal eximente de responsabilidad de culpa de la víctima.

Cabe advertir, igualmente, que el hecho de que en la audiencia de conciliación celebrada el día 17 de noviembre 1999⁵⁰ dentro del trámite del proceso ejecutivo, el señor Carlos Julio Moreno, quien también figuraba como deudor en el aludido pagaré, hubiera manifestado no conocer a la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez, pudiera considerarse un argumento contundente para que el Juez 31 Civil del Circuito de Bogotá ordenara de oficio la prueba grafológica, tal como lo pregonó la parte actora en sus alegatos de conclusión de segunda instancia, pues, aunado a que la legislación referente a los requisitos de existencia y validez de los títulos valores –artículos 619 y ss del Código de Comercio -, no establecen que quienes suscriben un título valor como deudores deban conocerse, dicha circunstancia tampoco eximia a la hoy demandante de impugnar la decisión que le negó la prueba grafológica oportunamente solicitada.

A lo anterior debe agregarse que, como lo estimó la Fiscalía General de la Nación en sus alegatos de conclusión de primera instancia -cuyo criterio la Sala comparte- la señora Flor Lourdes Pulido Velásquez pudo haber solicitado la reposición del título valor que se extravió, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 803 del Código de Comercio, *“Quien haya sufrido el extravío, hurto, robo, destrucción total de un título-valor nominativo o a la orden, podrá solicitar la cancelación de éste y, en su caso, la reposición”*, sin que, dicha disposición, como puede apreciarse, determine que dicha facultad sea exclusiva del acreedor o deudor dentro del respectivo proceso ejecutivo.

⁵⁰ Folio 224 del cuaderno de pruebas No. 2



Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

la

Nación
Asunto: Reparación directa

Por consiguiente, como resulta imposible adelantar un análisis respecto de los restantes elementos para acreditar la responsabilidad, debido a que se está en presencia de una falta absoluta de la prueba del daño que pudiere ser imputable al Estado, la Sala con fundamento en las razones expuestas, confirmará la sentencia impugnada y, en consecuencia, denegará la totalidad de las pretensiones de la demanda.

5.- Condena en costas

Comoquiera que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el *sub lite*, no habrá lugar a su imposición.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 28 de octubre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

SEGUNDO: Sin costas (Art. 55 de la ley 446 de 1998).

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



la

Radicación: 250002326000200500883 01 (38139)
Actor: Flor Lourdes Pulido Velásquez
Demandado: Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de

Nación
Asunto: Reparación directa

HERNAN ANDRADE RINCON

MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA