



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A**

**Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación:** 76001-23-31-000-2009-00185-01 (42.808)  
**Actora:** Nubia Stella Ramírez Arango  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura  
**Referencia:** Acción de reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandada, contra la sentencia del 9 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que dispuso (se transcribe como aparece en el texto de la providencia):

“1. DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por la demandada.

“2. DECLARAR a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL -- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA administrativa y patrimonialmente responsable por los perjuicios causados a la demandante NUBIA STELLA RAMÍREZ ARANGO, por el embargo injustificado de bien inmueble de su propiedad.

“3. CONDENAR a la NACIÓN –RAMA JUDICAL– CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA a pagar a la demandante NUBIA STELLA RAMIREZ ARANGO, por concepto de PERJUICIOS MATERIALES, la suma de \$ \$9.874.910,82 a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

“4. CONDENAR a la NACIÓN –RAMA JUDICAL– CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA a pagar a la demandante NUBIA STELLA RAMIREZ ARANGO, por concepto de PERJUICIOS MORALES la suma equivalente a VEINTE (20) SMLMV a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

“5. NEGAR las demás pretensiones de la demanda<sup>1</sup>”.

**I. ANTECEDENTES:**

---

<sup>1</sup> Folios 175 y 176, cdno. ppal.

1. El **6 de marzo de 2007**<sup>2</sup>, la actora, en ejercicio de la acción de reparación directa y por conducto de apoderado judicial, presentó demanda contra la Nación –Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura-, con la finalidad de obtener la declaratoria de responsabilidad de la demandada y la consecuencial condena al pago de la totalidad de daños y perjuicios que, afirma, le fueron irrogados, como consecuencia del embargo decretado sobre un inmueble de su propiedad.

Solicitó que, en consecuencia, se condenara a la demandada a pagar, por concepto de perjuicios materiales, la suma de \$23'200.000.00, que comprende: i) el pago de honorarios profesionales al abogado que incoó la presente acción de reparación directa, ii) el pago de las sanciones contractuales que tuvo que asumir, dada la imposibilidad de vender el inmueble afectado con el embargo y iii) la pérdida económica o ganancia que dejó de recibir por la venta frustrada de ese bien.

Por otra parte, solicitó 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales, dada “la tristeza y el desasosiego” que le causó el embargo y, por “daño a la vida en relación”, 50 de los mismos salarios, con lo cual se logra indemnizar integralmente a la demandante.

En apoyo de sus pretensiones, se relató, en síntesis, que en 1994 la señora NUBIA RAMÍREZ ARANGO actuó como apoderada de la parte ejecutante en un proceso ejecutivo. Dentro de ese proceso se promovió un trámite incidental en el que se le impuso a la ejecutante una multa de cinco salarios mínimos legales mensuales.

El Consejo Superior de la Judicatura inició un proceso de cobro coactivo en contra de la señora RAMÍREZ ARANGO, con la finalidad de hacer efectiva la multa; así, dispuso el embargo de los bienes de ésta y, concretamente, mediante oficio DESAJ-98 del **28 de abril de 2003**, ordenó la inscripción de una medida cautelar de embargo sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 370-157698.

Desconociendo lo anterior, el **1° de noviembre de 2004** la señora NUBIA STELLA RAMÍREZ ARANGO prometió vender la nuda propiedad del inmueble referido atrás, por lo que, el **5 de enero de 2005**, se dirigió a la Oficina de Registro de Instrumentos públicos de Cali para solicitar el certificado de tradición y libertad del inmueble, momento en el cual advirtió la existencia del embargo que califica de irregular.

---

<sup>2</sup> Según sello visible a folio 45 rvso., cdno. 1

Cuando la promitente compradora fue informada del embargo, se rehusó a celebrar el contrato de compraventa y le exigió a la señora RAMÍREZ ARANGO la devolución del dinero que le había dado como anticipo (\$40'000.000.oo.) y el pago de la cláusula penal por incumplimiento (\$10'000.000.oo).

El **5 marzo de 2005**, finalmente, el Consejo Superior de la Judicatura ordenó la cancelación del embargo, para lo cual sostuvo que éste fue decretado irregularmente, pues la multa que dio lugar al cobro coactivo se impuso en contra de la parte ejecutante y no en contra de su apoderada, es decir, no en contra de la señora RAMÍREZ ARANGO, como erradamente se hizo.

Para la demandante esta situación anormal derivó en un detrimento patrimonial importante, pues su hijo tuvo que suspender los estudios universitarios, ya que no se pudo pagar el costo de su matrícula; además, se vio obligada a cancelar elevadas sumas de dinero por el incumplimiento derivado de la imposibilidad de vender el inmueble afectado con la medida de embargo.

En autos del 14 de marzo y del 15 de agosto de 2007, el Juzgado Quinto Administrativo de Cali admitió, respectivamente<sup>3</sup>, la demanda y la adición de la misma y, en consecuencia, dispuso que esas decisiones fueran notificadas a la demandada y al Ministerio Público.

La **Rama Judicial**<sup>4</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo que se obró conforme a derecho dentro del proceso de jurisdicción coactiva que adelantó en contra de la acá actora y, además, señaló que todas sus decisiones estuvieron sujetas al control judicial.

2. Vencido el período probatorio, abierto mediante auto del 14 de febrero de 2008<sup>5</sup>, y luego de que el Juzgado Administrativo declara su falta de competencia para conocer el asunto<sup>6</sup>, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca<sup>7</sup> avocó el conocimiento y ordenó seguir adelante con la actuación y, en auto del 1° de agosto de 2009<sup>8</sup>, corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para rendir concepto.

2.1 La **parte demandante**<sup>9</sup> insistió en la declaratoria de responsabilidad de la demandada, para lo cual afirmó que en el sub lite se probó el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia que

---

<sup>3</sup> Folios 47 y 139, cdno. 1

<sup>4</sup> Folios 105 a 127, cdno. 1

<sup>5</sup> Folio 152, cdno. 1

<sup>6</sup> Auto del 28 de noviembre de 2008 (folios 167 a 169, cdno. 1).

<sup>7</sup> Folios 173 a 177, cdno. 1

<sup>8</sup> Folio 186, cdno. 1

<sup>9</sup> Folios 456 a 459, cdno. 1

se concretó en el error judicial en el que incurrió la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial cuando, mediante oficio DESAJ-98 del 28 de abril de 2003, ordenó irregularmente la inscripción de una medida cautelar de embargo en un inmueble de propiedad de la acá actora y que solo en marzo de 2005 ordenó cancelar, dadas las irregularidad en el proceso de jurisdicción coactiva.

2.2 La **Rama Judicial** ratificó los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y el Ministerio Público no emitió concepto.

## II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

En sentencia del 9 de abril de 2010<sup>10</sup>, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo que, con las pruebas que obran en la foliatura, es posible establecer el actuar irregular de la administración de justicia, derivado de la orden de embargo que decretó sobre un inmueble de propiedad de la acá actora.

Señaló que la señora RAMÍREZ ARANGO fungió como apoderada de la parte ejecutante dentro de un proceso ejecutivo en el cual se le impuso a esa parte una multa de cinco salarios mínimos legales mensuales en favor de la Nación; sin embargo, la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en vez de iniciar el proceso de cobro coactivo, tendiente a hacer efectiva la multa impuesta, en contra de la parte ejecutante, que en realidad fue la multada, decidió iniciarlo en contra de la apoderada, es decir, de la acá actora NUBIA STELLA RAMÍREZ ARANGO; así, libró mandamiento de pago en su contra por la suma de \$493.500.00 y dispuso el embargo de los bienes que figuraban a su nombre.

Según el a quo, el Consejo Superior de la Judicatura, Seccional Cali, incurrió **en una prestación anómala del servicio**, pues, mediante oficio DESAJ – 98 del **28 de abril 2003**, ordenó la inscripción de un embargo sobre el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 370-157698, de propiedad de la señora RAMÍREZ ARANGO, lo cual era claramente improcedente, por cuanto ella no era la persona sancionada con la multa.

Luego que de que el Consejo Superior de la Judicatura advirtiera las serias anomalías y falencias que se venían presentando en los procesos de cobro coactivo, declaró la ilegalidad de la orden de embargo y de las medidas cautelares dispuestas en contra de la acá actora; así, en providencia del **1 de marzo de 2005**,

---

<sup>10</sup> Folios 145 a 176, cdno. ppal.

ordenó cancelar el embargo dispuesto mediante el citado oficio DESAJ – 98, cancelación que se inscribió el **5 de marzo de 2005**.

Así las cosas, para el *a quo*, como consecuencia del embargo irregular, la señora RAMÍREZ ARANGO perdió la posibilidad de vender el inmueble que resultó afectado con esa medida irregular y, en consecuencia, tuvo que pagar las sanciones pecuniarias por el incumplimiento que devino de la promesa de venta.

En lo que atañe a la indemnización de perjuicios, accedió a la indemnización del daño emergente, correspondiente al valor actualizado –a la fecha de esa sentencia, de lo que tuvo que pagar la acá actora por concepto de cláusula penal y, por perjuicio moral, accedió al pago de 20 SMLMV, para lo cual señaló que en el proceso se acreditó la aflicción y la frustración que le produjo no haber podido vender el inmueble.

### **Recurso de apelación**

Inconforme con la decisión anterior y encontrándose dentro de la oportunidad legal para ello, el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación<sup>11</sup>, en el cual solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

Como razones de inconformidad, sostuvo, básicamente, que ninguna actuación suya fue contraria a derecho, pues fue claro que el proceso de cobro coactivo que se inició en contra de la acá actora se originó por la decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali de confirmar la multa de cinco salarios mínimos que se había impuesto; sin embargo, aclaró que la cancelación de la medida cautelar que afectó al inmueble de la señora RAMÍREZ ARANGO se produjo como consecuencia de la depuración que el Consejo Superior de la Judicatura, Oficina de Cobro Coactivo, inició para detectar las posibles inconsistencias de los procesos de su conocimiento y, en consecuencia, ordenó levantar las medidas cautelares que no cumplían con los requisitos necesarios para tal fin.

### **III. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA:**

El recurso de apelación fue concedido por el *a quo* el 31 de octubre de 2011<sup>12</sup> y admitido por esta Corporación el 10 de febrero de 2012<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Folios 177 a 194, cdno. ppal.

El 27 de marzo de 2012, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto, término dentro del cual la parte actora, que fue la única que intervino, solicitó confirmar el fallo del a quo, pues en él fueron interpretados acertadamente los argumentos de la demanda.

#### IV. CONSIDERACIONES:

Cumplido el trámite procesal correspondiente, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 9 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

##### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación, toda vez que, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) y con el auto proferido por la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación el 9 de septiembre de 2008<sup>14</sup>, de las acciones de reparación directa relacionadas con el ejercicio de la administración de justicia conocen, en primera instancia, los Tribunales Administrativos y, en segunda instancia, el Consejo de Estado, sin tener en cuenta la cuantía del proceso.

##### 2. Caso concreto

El **1° de noviembre de 2004**, la señora NUBIA STELLA RAMÍREZ ARANGO suscribió un contrato de promesa de compraventa de nuda propiedad sobre el bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 370-157698. La firma de la correspondiente escritura pública se pactó para el **16 de diciembre siguiente**, previa entrega por parte de la promitente vendedora del certificado de tradición y libertad del inmueble, del cual se afirmó que se encontraba libre de gravamen, excepto un derecho de usufructo vitalicio, y de cualquier embargo o vicio oculto.

---

<sup>12</sup> Folio 223, cdno. ppal.

<sup>13</sup> Folio 228, cdno. ppal.

<sup>14</sup>Expediente 2008 00009.

Como clausula penal por incumplimiento de cualquiera de la partes, se fijó la suma de \$10'000.000.00 y como anticipo a la compraventa se entregó la suma de \$40'000.000.00 (folio 3).

En el certificado de tradición y libertad 370-157698 del inmueble objeto de la promesa, expedido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Cali, figuraba la anotación 12 del 6 de junio de 2003, en la cual se registró un embargo por jurisdicción coactiva, ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva, Seccional del Valle del Cauca, en oficio DESAJ-98 del 28 de abril de 2003 (folio 8) y otra anotación, inmediatamente posterior, del 3 de marzo de 2005 en la cual se registró la cancelación de dicha medida cautelar, en atención a lo dispuesto en providencia del 1° de marzo anterior, producida por esa misma autoridad.

En comunicaciones del 18 de diciembre de 2004 (folio 55) y del 2 de enero de 2005 (folio 57), la promitente compradora instó a la acá actora (promitente vendedora) para que se cumplieran los plazos estipulados en la promesa de venta, para la firma de la escritura pública, ya que observaba que se había dilatado la entrega del certificado de tradición y libertad del inmueble.

En comunicación del 19 de enero de 2005 (folio 58), la promitente compradora le informó a la señora RAMÍREZ ARANGO su decisión de “dar por resuelta la promesa de compraventa”, pues en el certificado de tradición y libertad que se le presentó figuraba un embargo sobre el inmueble. En respuesta, la acá actora, en comunicación del 22 de enero siguiente (folio 59), le hizo saber a la promitente compradora su desconocimiento del embargo y le dijo que se trataba de un error de la Oficina de Registro.

Según recibos de pago del 28 de febrero de 2005 y del 5 de enero de 2006, la señora NUBIA STELLA RAMÍREZ ARANGO pagó a la promitente compradora las sumas de \$30'000.000.00 y de \$8'000.000, respectivamente, por concepto de la devolución del anticipo y por el pago de cláusula penal por incumplimiento, pues no se pudo perfeccionar la compraventa del inmueble.

### **3. Caducidad de la acción**

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos<sup>15</sup>, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir **del día siguiente al acaecimiento del hecho**, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

---

<sup>15</sup> Ley 446 de 1998 del 7 de julio de 1998.

Según la demanda, el daño por el cual se pidió indemnización se concretó en el embargo irregular dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura sobre un inmueble cuya nuda propiedad se comprometió a vender la señora NUBIA STELLA RAMÍREZ ARANGO, en virtud de un contrato de promesa de compraventa suscrito en noviembre de 2004, compraventa que no se pudo perfeccionar, dada la afectación del inmueble por una medida cautelar de embargo.

Para efectos de establecer si la acción de reparación directa se ejerció en el término oportuno, la Sala encuentra necesario determinar cuándo la parte actora tuvo conocimiento de la existencia del embargo irregular que afectó su inmueble, pues resulta claro que la simple inscripción del acto de registro del embargo del **6 de junio de 2003**, pese a ser el medio por el cual se da publicidad a ese tipo de actos, no implica, necesariamente, que a partir de esa fecha la afectada haya tenido conocimiento cierto de la medida cautelar.

En este punto, es preciso señalar que la Sala de esta Sección ha considerado que, en los eventos en los que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento o a la actuación que le da origen, el término para demandar en ejercicio de la acción de reparación no debe empezar a contarse desde cuando se produjo la actuación causante del daño, **sino desde cuando el afectado tuvo conocimiento de esto último**<sup>16</sup>.

Así las cosas, se tiene que en la demanda (hechos 5 y 12 ) la actora admitió que el **5 de enero de 2005** **conoció la existencia del embargo irregular**, cuando solicitó a la Oficina de Registro el certificado de tradición y libertad 370-157698 del inmueble objeto del contrato de promesa de compraventa de nuda propiedad, documento en el que “observó con sorpresa” la anotación 12, en la cual figuraba la inscripción de la medida cautelar ordenada el 28 de abril de 2003 por el Consejo Superior de la Judicatura dentro de un proceso de cobro coactivo.

---

<sup>16</sup> En sentencia de 16 de agosto de 2001, exp: 13.772, dijo la Sala: “...en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de (sic) conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe **tener en cuenta el momento de la producción del hecho**, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del momento en que éstos se producen, **es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, (sic) deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria**. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación **cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen**” (se resalta).

Lo anterior, coincide con lo afirmado por la parte actora en comunicación del 22 de enero de 2005 (folio 59), en la cual, en respuesta al requerimiento que le hiciera la promitente compradora, señaló que **“desconocía la existencia del embargo”** y que sólo lo advirtió en el momento en el que le fue entregado el certificado de tradición y libertad del inmueble (hecho 12); así, queda claro que, para enero de 2005, la acá actora conoció de la existencia del daño.

En consecuencia, como la actora tuvo conocimiento cierto del daño el **5 de enero de 2005**, el término para demandar, en ejercicio de la acción de reparación directa, por la indemnización del mismo, el cual calificó como antijurídico e imputable a la demandada, comenzó a correr a partir del día siguiente, de suerte que, en los términos del artículo 136 antes mencionado, los dos años vencían el **6 de enero de 2007**, que se aplazaban hasta el **11 de enero de 2007**, por ser el siguiente día hábil; sin embargo, la demanda se presentó el **6 de marzo siguiente –folio 45–**, momento para el cual es claro que había operado el fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción.

Conforme a lo acabado de explicar, no se puede aspirar –como al parecer pretende la actora- a que se extienda el término para iniciar el conteo de la caducidad al momento en que se inscribió la cancelación de la medida cautelar de embargo, esto es, el **5 de marzo de 2005**, ya que, para esta fecha, se reitera, aquélla tenía conocimiento cierto del daño –enero de 2005–.

En consecuencia, como la caducidad, por ser de orden público, es indisponible e irrenunciable y debe ser declarada por el juez, aún de oficio<sup>17</sup>, la Sala procederá en tal sentido.

#### **Condena en costas.**

En consideración a que no se evidencia temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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:**

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de agosto de 2.006, expediente 15.323

**REVÓCASE** la sentencia del 9 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En su lugar:

**PRIMERO: DECLÁRASE** que en este asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

**TERCERO:** Sin costas.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**