INFORME DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

DATOS GENERALES DEL CONTRATISTA			
Fecha de presentación del informe:	08/07/2024	Numero de contrato:	CD-45-2024-3718
Nombres y apellidos del contratista:	HAROLDO SURIGONZALEZ ANGULO		
Fecha de inicio contrato:	05-06-2024	Fecha de finalización contrato:	05-12-2024
Valor total del contrato	$36.000.000	Valor a cobrar en este mes	$6.000.000
Periodo del informe:	INFORME DE 5 DE JUNIO A 4 DE JULIO DE 2024	Informe número:	1
Objeto del contrato:	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE ASESORIA PARA EJERCER LA DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA ANTE LOS DISTINTOS DESPACHOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS		

Las siguientes actividades se desarrollan en cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones pactadas:

Obligaciones	**Descripción de las Actividades realizadas por el contratista en cumplimiento de sus obligaciones**
1.Atender oportuna y eficientemente las solicitudes realizadas por el Secretario Jurídico o la persona que este delegue para tal fin. 2. Emitir conceptos verbales o escritos, según corresponda, sobre los asuntos que le sean consultados. 3. Recibir los documentos requeridos para el desarrollo de su gestión y regresarlos oportunamente, para que sean debidamente archivados. 4. Reclamar los procesos asignados y los poderes para actuar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes de haber sido informado sobre la asignación del proceso. 5. Abrir una cuenta de correo electrónico, e informar el nombre a la secretaría Jurídica Distrital, para ser utilizada y revisada constantemente como medio de comunicación directa con la Secretaría	Durante este periodo realicé la vigilancia y control de los siguientes procesos: 08-001-33-33-010-2023-00152-00 08-001-33-33-009-2022-00346-00 08-001-33-33-004-2022-00442-00 08-001-33-33-013-2020-00042-00 08-001-33-33-009-2022-00350-00 08-001-33-33-011-2023-00252-00 08-001-33-33-011-2023-00265-00 08001-33-33-015-2023-00098-00 08-001-33-33-001-2023-00295-00 08001-33-33-015-2023-00098-00 08001-33-33-015-2024-00133-00 - Asistí a la reunión presencial en el despacho de la secretaria jurídica el día 13 de junio de 2024. Para tratar temas de relatoría de informes de sentencia

6. Conocer y aplicar los protocolos de defensa entregados por la Secretaría Jurídica Distrital. 7. Una vez asignado el proceso el contratista deberá solicitar la entrega del poder respectivo, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a ser informado de la asignación del proceso. 8. Aportar los poderes otorgados con el respectivo recibido del despacho Judicial o administrativo correspondiente, dentro de los 5 días siguientes a su presentación o a más tardar con el informe de gestión mensual al que corresponda. . Contestar oportunamente las demandas en los procesos que le sean asignados. 10. Aportar copia de las actas de las audiencias, contestaciones de demandas, alegatos y demás escritos presentados en ejercicio de la defensa jurídica, con su respectivo recibido junto con el informe de gestión mensual. 11. Tramitar la ficha técnica para ser presentada ante el Comité de Conciliación inmediatamente reciba la solicitud de conciliación judicial y/o prejudicial proveniente del interesado y antes de la fijación de la audiencia de conciliación respectiva. 12. Emitir concepto por escrito y sustentar la ficha técnica respectiva del caso que amerite ser llevado a Comité de Conciliación. 13. Con el fin de obtener el certificado de supervisión, como requisito previo al pago de honorarios mensuales, el contratista deberá presentar informe mensual de gestión	- Asistí a la reunión virtual en la plataforma el día 23 de junio de 2024. Para tratar temas de capacitación de lupa jurídica. - **Sentencias para informes de relatorías recibidas.** 1. Despacho: Consejo de Estado Demandante: José de Jesús Jiménez Rodríguez. Demandado: Alcaldía Distrital y otros. Clase De Demanda: Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Fecha De Recepción: 16 de junio de 2024 Fecha De Entrega De Informe: 26 de junio de 2024 2. Despacho: Consejo de Estado Demandante: Robinson Aduen González Demandado: Alcaldía Distrital y otros Clase De Demanda: Reparación directa Fecha De Recepción: 16 de junio de 2024 Fecha De Entrega De Informe: 26 de junio de 2024 3. Despacho: Consejo de Estado Demandante: Fredis Antonio León Chavarro Demandado: Alcaldía Distrital y otros Clase De Demanda: Reparación Directa Fecha De Recepción: 16 de junio de 2024 Fecha De Entrega De Informe: 26 de junio de 2024. 4. Despacho: Consejo de Estado Demandante: Green Paper SAS Demandado: Alcaldía Distrital y otros Clase De Demanda: Reparación Directa: Fecha De Recepción: 16 de junio de 2024 Fecha De Entrega De Informe: 26 de junio de 2024. 5. Despacho: Juzgado 15 Administrativo Mixto del Circuito de Barranquilla. Radicado: 08001-33-33-015-2023-00098-00 Medio: Nulidad y Restablecimiento del Derecho Demandante: Diana Marcela Montalvo Maury Actuación: aceptación solicitud de desistimiento. Auto. De fecha 26 de junio de 2024

adjuntando copia de todas las actuaciones procesales que se surtan dentro de cada uno de los procesos con el fin de mantener actualizado el archivo físico de cada expediente. 14. Aportar copia autentica de las sentencias ejecutoriadas, falladas en contra del Distrito acompañada de concepto jurídico en el cual se detallen los antecedentes del proceso, la cuantía de la condena y la viabilidad o no del pago de la misma. 15. Presentar concepto sobre la viabilidad de iniciar acciones de repetición en los cuales el Distrito haya sido condenado al pago de una suma de dinero. De igual manera dentro del término legal hacer uso de la figura del llamamiento en garantía en los casos en que sea procedente. 16. Asistir oportunamente a las audiencias fijadas por los despachos judiciales donde se encuentren los procesos a su cargo, así como contestar dentro de la oportunidad procesal los procesos asignados y en los cuales el Distrito de Barranquilla funge como parte. 17. Entregar oportunamente a la Secretaría Jurídica Distrital, la copia de sus actuaciones con la finalidad de mantener los archivos de los expedientes completos y actualizados, verificando el archivo de cada actuación en la carpeta correspondiente. 18. En el evento en que el profesional del derecho considere no oportuna o improcedente la apelación de fallos proferidos en contra del Distrito de Barranquilla, deberá	

obtener previamente autorización por parte del Secretario Jurídico para eximirse de la responsabilidad de presentación de apelación correspondiente. 19. Seguir los lineamientos impartidos por la Secretaría Jurídica Distrital en el establecimiento de la defensa en los procesos que le sean entregados. 20. En el evento de terminación anticipada de contrato, deberá hacer entrega formal de la totalidad de las actuaciones y de los expedientes que le hayan sido asignados hasta la fecha de ejecución del contrato. 21. En el evento que el contratista requiera de dependiente judicial para desarrollar actividades relacionadas con el objeto del contrato, deberá realizar presentación formal y por escrito del profesional o la persona que realizará tal labor ante la Secretaría Jurídica, sin que se entienda que el último tiene vinculación laboral o contractual alguna con el Distrito de Barranquilla. 22. Hacer uso eficiente de la herramienta oficial de comunicaciones, peticiones y solicitudes- SIGOB, para lo cual deberá tramitar los asuntos que le sean asignados garantizando que las respuestas sean tramitadas a través de la correspondencia derivada para permitir la trazabilidad de la petición. En todo caso el contratista deberá oportunamente darle de baja al documento señalando la opción que así corresponda.	

Se anexa copia de los soportes de pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1562 de 2012, y las demás normas que reglamentan la materia. En consecuencia, manifiesto que he dado cumplimiento al pago de estos aportes, de acuerdo con lo señalado en la Ley.

seguridad social 2024-6.pdf

Los soportes de la realización de la mayoría de las actividades aquí descritas se encuentran en las siguientes conciliacionesprejudiciales@gmail.com Y jacke.rangel@gmail.com

CORREOS CONTESTACIONES: ccontestaciones24@outlook.com , coordinadorproyectosbaq@gmail.com (Lupa jurídica)

CORREOS DE ASIGNACIÓN PROCESOS JUDICIALES: notijudiciales@barranquilla.gov.co , tpolo@barranquilla.gov.co

CORREOS DE REMISIÓN PODERES JUDICIALES: secretariajuridica@barranquilla.gov.co , rperezh@barranquilla.gov.co y aserrano@barranquilla.gov.co

En el archivo drive creado para tal fin se anexa constancia a reuniones realizadas con el equipo de trabajo

Cordialmente,

HAROLDO SURIGONZALEZ ANGULO

C.C. 72.181.026

ANEXOS

PODERES


evidencia 1.pdf


evidencia 2.pdf


evidencia 3 y 4.pdf


evidencia 3 y 4.pdf


evidencia 5 y 6.pdf


evidencia 5 y 6.pdf


evidencia 8.pdf

aportes en línea

Resumen General de Pago

DATOS GENERALES DEL APORTANTE

Identificación	dv	Razon Social	Clase Aportante	Sucursal Principal	Direccion	Ciudad-Departamento	Teléfono	Exonerado SENA e ICBF
CC 72181026		SURIGONZALEZ ANGULO HAROLDO	INDEPENDIENTE	PRINCIPAL	CALLE 65 B #41-87	BARRANQUILLA-ATLANTICO	5555555	No

DATOS GENERALES DE LA LIQUIDACION

Periodo		Clave		Tipo	Fecha		Pago		
Pensión	Salud	Pago	Planilla	Planilla	Limite	Pago	Banco	Dias Mora	Valor
2024-06	2024-06	732002131	9468903996	I	2024/07/08	2024/06/26	BANCO CAJA SOCIAL	0	$603,000

LIQUIDACION DETALLADA DE APORTES

EMPLEADO					PENSION		SALUD				CCF				RIESGOS				PARAFISCALES		
No.	Identificación	Nombres	Codigo	Días	IBC	Aporte	Codigo	Días	IBC	Aporte	Codigo	Días	IBC	Aporte	Codigo	Días	IBC	Aporte	Días	IBC	Aporte
Sucursal: PRINCIPAL (1 Afiliados)					$2,077,200	$332,400			$2,077,200	$259,700			$0	$0			$2,077,200	$10,900		$0	$0
Centro de Trabajo: PRINCIPAL (1 Afiliados)					$2,077,200	$332,400			$2,077,200	$259,700			$0	$0			$2,077,200	$10,900		$0	$0
Ciudad: BARRANQUILLA Depto: ATLANTICO (1 Afiliados)					$2,077,200	$332,400			$2,077,200	$259,700			$0	$0			$2,077,200	$10,900		$0	$0
1	CC 72181026	SURIGONZALEZ HAROLDO	230301	30	$2,077,200	$332,400	EPS002	30	$2,077,200	$259,700		0	$0	$0	14-11	30	$2,077,200	$10,900	0	$0	$0
Total	**Afiliados(1)**				$2,077,200	$332,400			$2,077,200	$259,700			$0	$0			$2,077,200	$10,900		$0	$0

Resumen General de Pago

DATOS GENERALES DEL APORTANTE

Identificación	dv	Razon Social	Clase Aportante	Sucursal Principal	Direccion	Ciudad-Departamento	Teléfono	Exonerado SENA e ICBF
CC 72181026		SURIGONZALEZ ANGULO HAROLDO	INDEPENDIENTE	PRINCIPAL	CALLE 65 B #41-87	BARRANQUILLA-ATLANTICO	5555555	No

DATOS GENERALES DE LA LIQUIDACION

Periodo		Clave		Tipo	Fecha		Pago		
Pensión	Salud	Pago	Planilla	Planilla	Limite	Pago	Banco	Dias Mora	Valor
2024-06	2024-06	732002131	9468903996	I	2024/07/08	2024/06/26	BANCO CAJA SOCIAL	0	$603,000

RESUMEN DE PAGO

RIESGO	CODIGO	NIT	DV	AFILIADOS	VALOR LIQUIDADO	INTERESES MORA	SALDOS E INCAPACIDADES	VALOR A PAGAR
AFP (ADMINISTRADORAS: 1)				1	$332,400	$0	$0	$332,400
PORVENIR	230301	800,224,808	8	1	$332,400	$0	$0	$332,400
ARL (ADMINISTRADORAS: 1)				1	$10,900	$0	$0	$10,900
ARL SURA	14-11	890,903,790	5	1	$10,900	$0	$0	$10,900
EPS (ADMINISTRADORAS: 1)				1	$259,700	$0	$0	$259,700
SALUD TOTAL	EPS002	800,130,907	4	1	$259,700	$0	$0	$259,700
TOTAL				1	$603,000	$0	$0	$603,000

ALCALDÍA DE BARRANQUILLA / Soy BARRANQUILLA

NIT 890.102.018-1

CÓDIGO: MA-GH-F-005

Formato asistencia de eventos internos

Fecha:	Hora:		Intensidad horaria:
Tipo evento:	☐ Capacitación ☐ Reunión ☐ Asesoria ☐ Comité ☐ Otro cual:		Tema:
Objetivo:			Facilitador:

No.	Nombres y apellidos	Cédula	Dependencia	Cargo	Correo electrónico	Firma
1	Carlos Junior Saavedra Cruz	1143438804	Juridica	Abogado	carlossaavedra@hotmail.com	
2	Tania Patricia Arduega CH	22'518.949	Juridica	Abogado	taniarduezaCH@hotmail.com	
3	Ruben Sinning Gonzalez	1143115251	Juridica	Abogado	rsinninggonzalez@gmail	
4	Jorge Eliecer Barrero Ros	72.232.635	Juridica	Abogado	Jorgebarrerorios@hotmail.com	
5	William sanmiguel R	72.217816	Juridica	Abogado	Wsanmiguelr@gmail.com	
6	Javier Samper Cepedero	1.129.583.639	Juridica	Abogado	javiersamper2@gmail.com	
7	Gabriela Josefina Pineda Pardo	1.234.090.146	Juridica	Abogado	abogadogabrielayusef@gmail.com	
8	Harold Sirigaviter	72.181.026	Juridica	Abogado	haroldasirigaviter@gmail.com	
9	Mónica Patricia Maestre Cremar	1007993328	Juridica	Abogada	monicamaestre11@gmail.com	
10	Daniel mesa Arrieta	72329774	Juridica	Abogado	Dmesa1026@gmail.	
11	Shayali Margarita Vargas Bueno	1143420336	Juridica	Abogado	SHAYALIASESORIAS@GMAIL.COM	
12	Sheril Lilian Solano Cabrera	22732068	Juridica	Abogado	solanocabrerasheril4lilian@gmail.com	
13	ALEXANDER CASTELLANO PEREZ	1042428443	JURIDICA	ABOGADO	ARECI@GMAIL.COM	
14	Esteban Páez	1140844834	Juridica	Abogado	epaezcasas@gmail.com	Esteban Páez
15						

Autorizo a la Alcaldía Distrital de Barranquilla el tratamiento de datos personales, cumpliendo con la Ley de Protección de Datos y las políticas de seguridad de la información digital y de tratamiento de datos personales, de acuerdo con la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012).

Aprobación 27/01/2020 Versión 1

5:42 • 27%

CAPACITACIÓN LUPA JURIDICA

Recibidos



jackel... 4:25 p. m.

para felix_h...

Buenos días,

Cordial saludo.

De acuerdo a lo informado en reunión, adjunto link a fin de realizar Capacitación referente a la plataforma

5:44 • 26%

jack... Hace 6 días

para mí

Buenas tardes,

Cordial saludo.

De acuerdo a nuestro compromiso, le adjunto Sentencias para el desarrollo de informes de Relatoría.

En está ocasión, el plazo máximo de entrega de informes será el día 26 de junio de 2024.

Responder

5:44 • 26%



jackeline r... Ayer

para mí

Buenas tardes,

Cordial saludo.

De acuerdo a nuestro compromiso, le adjunto Sentencias para el desarrollo de informes de Relatoría.

En está ocasión, el plazo máximo de entrega de informes será el día 28 de junio de 2024.

Responder

5:44 26%

Buenos días,
cordial saludo.

De acuerdo a lo informado, el día de hoy a las 11: am, se llevará a cabo reunión virtual, a fin de dar conocimiento de los ítems a desarrollar en las Relatorías y los tiempos de entrega de las misma,

Adjunto link de capacitación.

https://meet.google.com/ibp-hdkx-fxh

Responder

Gmail **Haroldo Surigonzalez <haroldosurigonzalez@gmail.com>**

RV: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2023-00098-00

1 mensaje

TATIANA PAOLA POLO LOPEZ <tpolo@barranquilla.gov.co> 27 de junio de 2024, 9:34 p.m.
Para: "Haroldosurigonzalez@gmail.com" <Haroldosurigonzalez@gmail.com>

De: Secretaria Juridica <notijudiciales@barranquilla.gov.co>
Enviado: jueves, 27 de junio de 2024 11:06 a. m.
Para: coordinadorproyectosbaq@gmail.com <coordinadorproyectosbaq@gmail.com>; TATIANA PAOLA POLO LOPEZ <tpolo@barranquilla.gov.co>
Asunto: RV: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2023-00098-00



De: adm15bqlla@notificacionesrj.gov.co <adm15bqlla@notificacionesrj.gov.co>
Enviado: jueves, 27 de junio de 2024 11:01 a. m.
Para: Secretaria Juridica <notijudiciales@barranquilla.gov.co>
Asunto: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2023-00098-00

JUZGADO 15 ADMINISTRATIVO DE BARRANQUILLA

BARRANQUILLA-08001,jueves, 27 de junio de 2024

NOTIFICACIÓN No.1823

Señor(a):
DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

email:notijudiciales@barranquilla.gov.co

Cel:6053161400

Calle 34 No. 43-31

ACTOR: DIANA MARCELA FONTALVO MAURY

DEMANDANDO: MINISTERIO DE EDUCACION Y OTROS

RADICACIÓN: 08001-33-33-015-2023-00098-00

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - En general / Sin subclase

Para los fines pertinentes me permito informarle que en la fecha 26/06/2024 se emitió Auto resuelve desistimiento en el asunto de la referencia.

Para consultar y visualizar el expediente ingrese al siguiente link de SAMAI: URL Proceso

Apreciado usuario en cumplimiento del Acuerdo PCSJA23-12068 del 16/05/2023, se informa que el medio dispuesto para la radicación de memoriales, solicitud de acceso virtual a los expedientes, solicitudes de citas, copias, entre otros, es la ventanilla de atención virtual, a la que podrá ingresar a través del siguiente enlace a la Ventanilla de Atención Virtual: URL Ventanilla de Atención Virtual

Cordialmente,

Firmado electrónicamente por: OSVALDO DANIEL DIAZ PEREZ
Fecha: 27/06/2024 11:01:54
Secretario

Se anexaron (1) documentos, con los siguientes certificados de integridad:

- Documento(1):8_Autoresuelved_202302_0_20240626113649985.PDF
- Certificado(1) : 5A9658CE9574C6DA0C108AC2443DA6167D26B8800D14BCA86D62F4653074AC4F

  Usted puede validar la integridad y autenticidad de los documentos remitidos, ingresando los certificados referidos al siguiente link: URL Validador

  con-439670-ODP

  Por favor no imprima este correo electrónico a menos que sea necesario / disminuya el consumo del papel. Se han omitido las tildes y caracteres especiales para efectos de compatibilidad.

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

• Por favor no imprima este correo o sus anexos si no son necesarios. Cuidemos el medio ambiente.

• Este mensaje va dirigido exclusivamente al destinatario y puede contener información confidencial. El titular da su autorización por este medio, para que sus datos sean tratados por la Alcaldía Distrital de Barranquilla, de acuerdo con la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012).

• La Alcaldía de Barranquilla ha implementado un sistema para el control de virus; sin embargo, no asume la responsabilidad por virus que pueda llevar este mensaje o sus anexos.

• Por favor no imprima este correo o sus anexos si no son necesarios. Cuidemos el medio ambiente.

• Este mensaje va dirigido exclusivamente al destinatario y puede contener información confidencial. El titular da su autorización por este medio, para que sus datos sean tratados por la Alcaldía Distrital de Barranquilla, de acuerdo con la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012).

• La Alcaldía de Barranquilla ha implementado un sistema para el control de virus; sin embargo, no asume la responsabilidad por virus que pueda llevar este mensaje o sus anexos.

• Por favor no imprima este correo o sus anexos si no son necesarios. Cuidemos el medio ambiente.

• Este mensaje va dirigido exclusivamente al destinatario y puede contener información confidencial. El titular da su autorización por este medio, para que sus datos sean tratados por la Alcaldía Distrital de Barranquilla, de acuerdo con la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012).

• La Alcaldía de Barranquilla ha implementado un sistema para el control de virus; sin embargo, no asume la responsabilidad por virus que pueda llevar este mensaje o sus anexos.

08001333301520230009800_8_Autoresuelved_202302_0_20240626113649985_TAGrabarDetallereserva13363959 7132795825.pdf

667K

Gmail
Buscar en el correo electrónico
Redactar
Recibidos 191
Destacados
Pospuestos
Enviados
Borradores 3
Más
Etiquetas

			PALACIN MOYA	
	BARRANQUILLA JUZGADO ADMINISTRATIVO ORAL 015	00094/2023	DTE: MARIO RAFAEL SIMANCA DEL PORTILLO DDO: NACION - MINIEDUCACION-FOMAG-DEIP DE BARRANQUILLA ABO: RICARDO MONTERO CABALLERO	PROVIDENCIA MEDIANTE LA CUAL SE RESUELVE: TERMINA PROCESO POR DESISTIMIENTO DE LAS PRETENSI ARCHIVO
	BARRANQUILLA JUZGADO ADMINISTRATIVO ORAL 015	00098/2023	DTE: DIANA MARCELA FONTALVO MAURY DDO: NACION - MINIEDUCACION-FOMAG-DEIP DE BARRANQUILLA ABO: HAROL SURI GONZALEZ ANGULO	PROVIDENCIA MEDIANTE LA CUAL SE RESUELVE: TERMINA PROCESO POR DESISTIMIENTO DE LAS PRETENSI ARCHIVO
	BARRANQUILLA JUZGADO DEL CIRCUITO LABORAL 005	00085/2017	DTE: ADRIANA_ MACIAS PEREIRA DDO: DISTRITO DE BARRANQUILLA _ ABO: LUIS JORGE QUINTERO	SE ANEXA INFORME DE AUDIENCIA DE FECHA 26-06-2024: SE REALIZÓ AUDIENCIA DE DECISIÓN DE EXCEPCI DECLARANDO QUE EL DISTRITO FUE DESVINCULADO DEL MANDAMIENTO DE PAGO.
	BARRANQUILLA JUZGADO ADMINISTRATIVO ORAL 010	00334/2023	DTE: VEEDURIA CIUDADANA BARRANQUILLA IMPARABLE DDO: DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – SECRETARÍA DISTRITAL DE OBRAS PÚBLICAS ABO: FEHIVER RIVERA PEREZ	SE ANEXA INFORME DE ASISTENCIA AUDIENCIA DE FECHA 26-06-2024 Y SE REALIZÓ LA INSPECCIÓN JUDICIA LA CARRERA 21B ENTRE CALLES 71B Y 73, BARRIO SAN FELIPE DE ESTA CIUDAD PARA CONSTATAR EL ESTAD VÍAS PÚBLICAS DE ACCESO. MANIFIESTO QUE EN LA INSPECCIÓN JUDICIAL ASISTIERON LOS SIGUIENTES ORG INSTITUCIÓN, EL JUEZ DEL DESPACHO DECIMO CON SU SECRETARIO Y LA ASISTENCIA DE LA POLICÍA NACIO PRESENCIA DE LA COMUNIDAD DEL SECTOR PARA VERIFICACIÓN DE LAS PRUEBAS DE LA INSPECCIÓN JUDI EL CUAL SE ANEXAN LAS SIGUIENTES FOTOGRAFÍAS.

Gmail Buscar en el correo electrónico

Redactar

Recibidos 191
Destacados
Pospuestos
Enviados
Borradores 3
Más

Etiquetas

informes de sentencias

Recibidos ×

Haroldo Surigonzalez <haroldosurigonzalez@gmail.com> 8:40 p.m. (hace 0 minutos)
para jacke.rangeld, mí

cordial saludo.

adjunto sentencias con sus respectivos informes para fines pertinentes.

att.

Harold Suri

8 archivos adjuntos • Analizado por Gmail


informe de relato..


informe de relato..


informe de relato..


informe de relato..





Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO

SALA A

Barranquilla, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	08-001-23-33-004-**2016-00632-00-LM.**
Medio de control	Reparación Directa
Demandante	Green Paper S.A.S.
Demandado	Nación - Superintendencia Nacional de Salud – Superintendencia de Industria y Comercio – D.E.I.P. de Barranquilla.
Magistrado Ponente	Dr. Luis Carlos Martelo Maldonado.

PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a dictar sentencia dentro la demanda de Reparación Directa interpuesta por el apoderado judicial de Green Paper S.A.S., contra la Nación - Superintendencia Nacional de Salud – Superintendencia de Industria y Comercio – D.E.I.P. de Barranquilla, de conformidad con los artículos 181 y 187 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

LO QUE SE DEMANDA:

En el *sub júdice*, el apoderado de la parte actora pretende que esta Colegiatura acceda a las peticiones que a continuación se esbozan:

> "(...) *1) Se declare la responsabilidad administrativa extracontractual del Estado Colombiano de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Nacional, por medio de la* ***NACIÓN COLOMBIANA, en cabeza de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD,*** *representada legalmente por el Superintendente de Salud doctor* ***NORMAN JULIO MUÑOZ MUÑOZ,*** *o por quien haga sus veces o la reemplace, solidariamente con la* ***SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE INDUSTRIA Y COMERCIO*** *representado legalmente por el Superintendente de Industria y Comercio doctor* ***PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO*** *o por quien haga sus veces o lo reemplace, y solidariamente con el* ***DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y LA SECRETARIA DE SALUD DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA,*** *representado legalmente por su Alcalde Distrital, doctor* ***ALEJANDRO CHAR CHALJUB****, o quien haga sus veces o lo reemplace y la señora Secretaria de Salud:* ***CECILIA CRUZ TORRES SUAREZ*** *o por quien haga sus veces o la reemplace al momento de la notificación ya*

que son solidariamente administrativamente responsables de todos los daños antijurídicos (patrimoniales, daño emergente, lucro cesante,) causados al demandante ***Felipe Saad Villamizar,*** *por si omisión y mora en materia de la prestación del servicio público de salud al no cumplir las entidades demandadas con la función de inspección, vigilancia y control a las entidades, PROGRESALUD S A Nit 802.013.553-7 y PROBIENESTAR S.A.S, Nit 900521392-2 quienes por falta y falla de inspección, vigilancia y control al demorar y no ejecutar la resolución sancionatoria del 19 de julio de 2.012 la Superintendencia Nacional de Salud número 002271 del 2.012 por medio de la cual la suspensión inmediata de la práctica comercial no autorizada realizada por la Entidad PROGRESALUD S.A.S., en la cual ordenó al Doctor* ***JUAN CARLOS SHCWARTZMAN GONZALEZ*** *SUSPENDER DE MANERA INMEDIATA la práctica de actividad no autorizada, la cual consiste en la intermediación para el acceso a los servicios de salud y al no Ordenar de manera oportuna y hacer que el Doctor* ***JUAN CARLOS SHCWARTZMAN GONZALEZ****, realizar las operaciones administrativas necesarias para desarticular los servicios que ofrezca como Empresa de Medicina Prepagada, que se prestan a través de PROGRESALUD S.A. disponiendo de la terminación de los contratos de prestación que hubiere podido haber celebrado con los Afiliados y/0* (SIC) *Usuarios haciendo la devolución de los pagos anticipados realizados por estos , omisiones con las que se le causaron daños antijurídicos que perjudicaron directamente, al señor* ***Felipe Saad Villamizar,*** *al violarle injustificada sus derechos fundamentales de protección de sus bienes al DEBIDO PROCESO, a la protección de la confianza legitima* (SIC)*, a la inspección vigilancia y control de la* (SIC) *entidades prestadoras del servicio publico* (SIC) *de salud derechos consagrados en los artículos 2, 6, 29, 49, 58, 90 de la Constitución Nacional.*

Con fundamento en la anterior declaración respetuosamente solicito:

2) Se declare y en consecuencia, de manera solidaria se condene y se ordene por medio de la Nación Colombiana, en cabeza de la ***SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD,*** *representada legalmente por el Superintendente de Salud doctor* ***NORMAN JULIO MUÑOZ MUÑOZ,*** *o por quien haga sus veces o la reemplace, solidariamente con la* ***SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE INDUSTRIA Y COMERCIO*** *representado legalmente por el Superintendente de Industria y Comercio doctor* ***PABLO FELIPE ROBLEDO DEL CASTILLO*** *o por quien haga sus veces o lo reemplace, y solidariamente con el* ***DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y LA SECRETARIA DE SALUD DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA,*** *representado legalmente por su Alcalde Distrital, doctor* ***ALEJANDRO CHAR CHALJUB****, o quien haga sus veces o lo reemplace y la señora Secretaria de Salud:* ***CECILIA CRUZ TORRES SUAREZ*** *o por quien haga sus veces o la reemplace al momento de la notificación, que como reparación del daño ocasionado, resarzan y paguen al actor* ***Felipe Saad Villamizar****, de manera integral la totalidad de los daños antijurídicos causados reparando en su totalidad todos los perjuicios consolidados, presentes y futuros debidamente indexados de orden material, daños emergentes correspondientes a los dineros que pago por la compra de acciones, los gastos de honorarios de peritos y abogados, los intereses que ha debido pagar por prestamos* (SIC) *que hizo ,lucro cesante ,rendimientos dejados de percibir ,los intereses de mora ,. I* (SIC)

estimados COMO MINIMO en las cifras que se estipulan de manera razonable en la cuantía de esta demanda. (...)"

SUPUESTOS DE HECHO Y OMISIONES:

Su relación está contenida en los folios 2 a 9 de la demanda, y pueden resumirse así:

La entidad PROGRESALUD S.A. desde el año 2006 ofrecía y vendía acciones por un valor de $13.000 la acción a personas que convertía, supuestamente, en socias de la entidad.

Tal institución desarrolló actividades propias de las Empresas de Medicina Prepagada, sin contar con la autorización de la Superintendencia Nacional de Salud y cobraba a sus afiliados una cuota de contado que oscilaba entre $140.000 a $160.0000 mensuales, con la permanencia mínima de 12 meses.

La misma, le produjo daños antijurídicos a sus socios, entre ellos Felipe Saad Villamizar, como representante legal de la empresa GREEN PAPER S.A.S con Nit No. 900.429.690-1, al ofrecerles, venderles y estos comprar acciones por un precio de $500.000,000 que a la postre resultaron sin valor alguno, y también a sus afiliados al afiliarse a entidades que no contaban con el aval acredita por la EPS, como empresa de medicina prepagada o como institución prestadora de servicios de salud.

El 6 de abril de 2011, la Superintendencia delegada para la atención en Salud, por medio de auto No. 000111, ordenó practicar visita inspectiva a la empresa PROGRESALUD S.A., sede principal en Barranquilla – Atlántico, durante los días comprendidos entre el 12 y 15 de abril de 2011, con el objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos de las entidades que operan en el SGSSS y adelantar reuniones con la Secretaría Distrital de Salud para hacer seguimiento a las acciones que se tomaren.

PROGRESALUD S.A., a través de apoderado se pronunció frente al informe preliminar de visita a través de escrito radicado No. ANURC 1-2011-038981 de fecha 13 de mayo de 2011 y el 15 de julio del mismo año, la Superintendencia delegada de Salud se refirió a las pruebas solicitadas por el mandatario de

PROGRESALUD S.A., mediante auto 000339, el cual fue notificado por edicto el día 12 de agosto de 2011.

Como consecuencia de la visita, se inició proceso administrativo sancionatorio y para ello se construyó el respectivo expediente en la Superintendencia de Salud de radicación SIAD No. 0511201300675.

El 1 de julio de 2012, entra en funcionamiento la empresa PROBIENESTAR S.A.S. y el 13 de julio esta celebra contrato de cesión de base datos con PROGRESALUD S.A.

La Superintendencia de Salud, mediante Resolución No. 002271 de fecha 19 de julio de 2012 ordenó la suspensión inmediata de la práctica comercial no autorizada realizada por la entidad PROGRESALUD S.A., la cual fue notificada al Representante Legal de PROGRESALUD S.A. el 4 de septiembre de 2012.

El 9 de agosto de 2012, el señor **JUAN CARLOS SHCWARTZMAN GONZALEZ** Representante Legal de PROGRESALUD S.A., le produjo daño antijurídico al actor Felipe Saad Villamizar, como representante legal de GREEN PAPER S.A.S., causándole perjuicios consolidados, presentes y futuros de orden material, daños emergentes al venderle 50.000 acciones de la empresa a razón de $13.000 la acción para un valor total de $500.000.000. Dineros que se entregaron porque se ocultó todo el trámite que estaba desarrollando la SUPERSALUD y también porque esta última omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 y 28 del Decreto 01 de 1984, que expresamente ordenaba informar sobre el trámite sancionatorio a terceros que puedan salir afectados.

En fecha 5 de septiembre de 2012, tal como muestra el informe de auditoría realizado a PROGRESALUD S.A., en la página 7, se le hizo una reforma al capital y el señor Juan Carlos, en vez de cumplir lo ordenado en la resolución emitida por la Superintendencia Nacional de Salud, lo que hizo fue inducir en error a sus accionistas haciéndoles creer que PROGRESALUD S.A. había desbordado su capacidad y por lo tanto se hacía necesario crear otra empresa, PROBIENESTAR S.A.S.

El 4 de octubre de 2012, se efectuó una cesión de acciones, de PROBIENESTAR S.A.S. a los socios de PROGRESALUD S.A., suscribiendo y pagando el señor

Felipe Saad Villamizar el valor de $500.000.000, equivalentes al 5% del valor de las acciones nominales, con un valor nominal de $13.000, para mantenerlo en error y no devolver los dineros que entregó comprando 50.000 acciones a PROGRESALUD S.A.

El 31 de diciembre de 2013, la Superintendencia Nacional de Salud expide la Resolución 002632, mediante la cual confirma la 002271 de 19 de julio de 2012; sin embargo, la misma se notificó después del 26 de febrero de 2014, en respuesta al derecho de petición presentado por Elias Saad.

La Superintendencia de Salud omitió tramitar el procedimiento administrativo sancionatorio dentro de los términos legales fijados por el Decreto 01 de 1984 y el Estatuto Tributario, ya que el trámite inició con la visita del 6 de abril de 2011 y culminó cuando desató el recurso de reposición el 30 de diciembre de 2013, es decir, 2 años y 8 meses.

En cuanto a la Superintendencia de Industria y Comercio y la Secretaría de Salud del Distrito de Barranquilla, estos no cumplieron su deber de inspeccionar, vigilar y controlar a las entidades PROGRESALUD S.A., que en el año 2012 cedió todos sus derechos a la entidad PROBIENESTAR S.A.S., tal como les fue solicitado por la Superintendencia de Salud mediante oficios 2-2014-009869 y 2-2014-009865 del 26 de febrero de 2014, respectivamente.

Los fundamentos de derecho de esta demanda están visibles de folios 10 y 11.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Esta entidad demandada, manifestó oponerse a las peticiones, pretensiones y condenas, argumentando que "(...) *no tienen vocación de prosperar por las razones expresadas en los argumentos de la defensa, principalmente por no estar probada la existencia del nexo causal entre la parte actora y mi representada* (...)". Propone las excepciones de inexistencia de la obligación y buena fe.

Superintendencia Nacional de Salud

Manifiesta que se opone a que prosperen todas y cada una de las pretensiones invocadas por la parte actora, como medios exceptivos formula los de Culpa Exclusiva de la Victima, Hecho de un Tercero, Inexistencia de Falla del Servicio o Fundamento de Responsabilidad en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, Caducidad del Contencioso de Reparación Directa.

Superintendencia de Industria y Comercio

Este demandado solicita se nieguen las pretensiones incoadas en el presente por considerar que carecen de asidero jurídico y sustento legal para que prosperen, por no existir daño jurídico que le sea atribuible y no existir incumplimiento de contenido obligacional frente al asunto de marras. Propone las excepciones de Caducidad y Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva en relación con la SIC.

ALEGACIONES.

La parte demandante reiteró las pretensiones de la demanda, así como las accionadas, D.E.I.P. de Barranquilla y Superintendencia de Industria y Comercio, se manifestaron en el sentido anunciado en sus escritos contestatarios.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El sentido del concepto rendido por el Agente del Ministerio Público gira en torno a la denegar las súplicas de la demanda respecto de la Superintendencia Nacional de Salud y del Distrito de Barranquilla por no darse los presupuestos para declarar la responsabilidad administrativa extracontractual por falla del servicio por omisión en la inspección, control y vigilancia de PROGRESALUD S.A. y PROBIENESTAR S.A.S, de lo cual presuntamente se le ocasionaron perjuicios a GREEN PAPER S.A.S.; en cuento a la Superintendencia de Industria y Comercio, estima que debe darse como probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Se procede a resolver previas las siguientes

CONSIDERACIONES

En la audiencia inicial celebrada en el presente trámite se fijó el litigio, de la siguiente manera: "(...) *establecer si el daño que denuncia el señor FELIPE SAAD*

VILLAMIZAR como representante legal de la firma demandante, existe, si existe, si es antijurídico y si se comprueba que lo es, si es endilgable a uno o alguno de los demandados. Y determinado ello, si se encuentra causal de exoneración alguna.".

Sin embargo, antes de avocar el correspondiente estudio de mérito, es menester indicar que las excepciones de mérito formuladas por las partes demandadas forman parte de la Litis a resolver por lo que se subsumirán en la resolución que se le dé al caso. En cuanto a la excepción de falta de legitimación en la causa formulada por la Superintendencia de Industria y Comercio habrá de ser analizada en líneas postreras, ya que no constituye medio exceptivo que pueda enervar las pretensiones de la demanda, sino que configura un presupuesto anterior y necesario para que se pueda proferir sentencia favorable, en el entendido de que, si no se encuentra demostrada tal legitimación, el juez no puede acceder a las pretensiones[1], como se analizará.

En lo referente a la caducidad del medio de control, formulada por la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Industria y Comercio, es preciso señalar que la caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en el sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico[2], buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional[3].

Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales9. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento del elemento temporal que es manifiesto en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar

[1] Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016). Radicación Número: 68001-23-33-000-2015-00144-01(55205) Actor: Clínica Chicamocha EPS S.A. Demandado: Superintendencia De Salud – Solsalud Eps S.A. En Liquidación.
[2] Corte Constitucional, SC-115 de 1998
[3] Véase, Corte Constitucional, Sentencia C-418 de 1994 y C-351 de 1994

por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública.

De manera concreta, en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa dispone el artículo 164.2 literal i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que "(...) *Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia* (...)".

El Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, en reiterada jurisprudencia[4] ha argumentado que "(...) *considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio* ***que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento****; por lo que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad* (...)". (Destacado por el Tribunal)

Conforme a la anterior postura, esta Corporación comprende que en aquellos eventos en donde el Juez Contencioso no encuentre los suficientes elementos de juicio que le lleven a predicar con certeza la caducidad del medio de control, es claro que habrá de garantizarse el principio *pro actione* y el acceso material a la administración de justicia. Como quiera que en el caso de marras no se encuentra material probatorio capaz de determinar la fecha en que el demandante efectivamente conoció de la presunta omisión por parte de las demandadas, se atenderán los precedentes jurisprudenciales estudiando el fondo de este asunto.

[4] Sobre el particular se ha reiterado el tema en diversas providencias, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Auto de 28 de mayo de 2015, exp. 53556; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Auto de 20 de octubre de 2014, exp. 49962; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Auto de 28 de mayo de 2015, exp. 53659; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Auto de 19 de agosto de 2011, exp. 38584; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Auto de 7 de febrero de 2011, exp. 38588;

Lo probado.-

Los siguientes son los elementos acreditativos de los cuales se ha hecho acopio en el presente proceso, cuya valoración debe llevarse a cabo con el propósito de dilucidar si procede declarar a la Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Industria y Comercio y/o Distrito Especial, Industrial y Portuario, responsables de los perjuicios ocasionados a la firma GREEN PAPER S.A.S., como consecuencia de las fallas que este último aduce que se habrían presentado en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, a cargo del Estado, respecto de la empresa PROGRESALUD S.A.:

- Certificado de Existencia y Representación Legal de PROGRESALUD S.A. "EN LIQUIDACIÓN", con fecha de expedición 26 de mayo de 2016. (fol. 19 – 22)

- Certificado de Existencia y Representación Legal de PROBIENESTAR S.A.S., con fecha de expedición 26 de mayo de 2016. (fol. 23 – 25 vto.)

- Certificado de Existencia y Representación Legal de GREEN PAPER S.A.S., con fecha de expedición 21 de junio de 2016. (fol. 29 – 31 vto.)

- Título No. 028 a favor de GREEN PAPER S.A.S. NIT No. 900.429.690-1, por cincuenta mil (50.000) acciones ordinarias de la sociedad PROGRESALUD S.A., de fecha 9 de agosto de 2012. (fol. 32)

- Título No. 005 a favor de GREEN PAPER S.A.S. NIT No. 900.429.690-1, por cincuenta mil (50.000) acciones ordinarias de la sociedad PROBIENESTAR, de fecha 4 de octubre de 2012. (fol. 33)

- Certificado sin fecha emitido por Juan Carlos Schwartzman, en calidad de Representante Legal de PROGRESALUD, mediante el cual cede el 5% de sus acciones al Señor Elias Saad Cure. (fol. 35)

- Respuesta a petición proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, de fecha 26 de febrero de 2014, dirigida al señor Elias Saad Cure. (fol. 36 - 37).

- Respuesta a solicitud de copia autentica Resolución 002271 de 2012 e información relacionada, dirigida al señor Elias Saad Cure con fecha 31 de diciembre de 2013, dirigida al señor Elias Saad Cure. (fol. 38)

- Comunicación dirigida a la Secretaría de Salud Distrital de Barranquilla, por la Superintendencia Nacional de Salud, de fecha 26 de febrero de 2014. (fol. 39)

- Remisión de expediente administrativo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, a la Fiscalía General de la Nación, de fecha 26 de febrero de 2014. (fol. 40)

- Remisión de expediente administrativo por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, a la Superintendencia de Industria y Comercio, de fecha 26 de febrero de 2014. (fol. 41)

- Requerimiento Resolución 002271 de 19 de abril de 2012 por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, a PROGRESALUD S.A., de fecha 26 de febrero de 2014. (fol. 42)

- Respuesta a solicitud relacionada con ejecutoria y órdenes impartidas en Resolución 2271 de 2012 de fecha 14 de febrero de 2014, dirigía a Elias Saad Cure. (fol. 43)

- Resolución No. 002271 de 19 de julio 2012, por medio de la cual se ordena la suspensión inmediata de la práctica comercial no autorizada realizada por la entidad PROGRESALUD S.A., con NIT 802.013.553-7. (fol. 45 - 100)

- Resolución No. 002632 de 31 de diciembre de 2013, por medio de la cual se resuelve recurso de reposición. (fol. 101 - 104).

- Dictamen pericial sin fecha realizado por el Contador Público, Ernesto Posada Torres, en el que se determinan los perjuicios materiales ocasionados al Dr. Felipe Saad Villamizar. (fol. 105 - 120)

- Comunicación de fecha 22/07/2014, dirigida a la Secretaría de Salud Distrital de Barranquilla, por la Superintendencia Nacional de Salud, con constancia de recibido 13 de agosto de 2014. (fol. 189).

- Informe de visita de IVC a la entidad PROGRESALUD de fecha 21 de agosto de 2014, realizado por la Oficina de Garantía de la Calidad de la Secretaría de Salud Pública Distrital de Barranquilla, donde se deja como hallazgos "(...) *No existe ninguna institución de salud funcionando en la dirección antes mencionada. No existe publicidad de la IPS PROGRESALUD en la dirección antes mencionada. Las instalaciones están completamente cerradas y no se puede ingresar. No existe vigilante o funcionario de ella. No existen usuarios fuera de estas instalaciones al momento de la visita* (...)" (fol. 191 - 192).

- Informe de Visita de Inspección, Vigilancia y Control sobre la calidad y condiciones básicas para prestar servicios de salud a la población del Distrito de Barranquilla, realizada la PROGRESALUD, de fecha 28 de marzo de 2014, realizado por la Oficina de Garantía de la Calidad de la Secretaría de Salud Pública Distrital de Barranquilla. (fol. 193 - 195)

- Actuación administrativa sancionatoria adelantada por la Superintendencia Nacional de Salud contra la sociedad PROGRESALUD S.A., contenida en medio magnético. (fol. 225 y 455)

- Solicitud No. 201682140100042340, realizada el 22 de noviembre de 2016 por la Supersalud ante la DIAN, respecto de la declaración de rentas para el año gravable 2012 del señor FELIPE SAAD VILLAMIZAR y GREEN PAPER S.A.S. (fol. 229 - 232)

- Sentencia de 24 de octubre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, siendo Magistrado Ponente el Dr. Cristóbal Rafael Christiansen Martelo, dentro del proceso de referencia 08-001-23-31-005-2014-01037, en el que fueron negadas las suplicas de la demanda instaurada por PROGESALUD S.A. contra la Superintendencia Nacional de Salud. (fol. 233 - 258)

- Declaración del señor ELIAS SAAD CURE, quien manifestó que fue él quien adelantó el trámite de negociación de compra de 50.000 acciones a PROGRESALUD en representación de GREEN PAPER S.A.S., que esta última fue fundada por él y está compuesta por sus dos hijos, uno de 32 años y otro de 7 años de edad, que la negociación se efectuó con el consentimiento del hijo mayor y como padre del menor. Que las 50.000 acciones le costaron $500.000.000, de los cuales $180.000.000 se pagaron en efectivo y los $320.000.000 en parte de una propiedad. Agregó que todo surgió porque tenía unas instalaciones en las que funcionaba una IPS, entonces la compra de las acciones se debió a que todos los usuarios o clientes que PROGESALUD tenía afiliados iban a llegar a su IPS y le ingresaría dinero, además el Representante Legal de PROGRESALUD le dijo que semanalmente les sería entregado a todos los accionistas unas sumas de dinero. Señala también, que en la publicidad que se hacía en internet y los folletos se decía que tenían relación directa con FENALCO ATLÁNTICO, que las reuniones de socios se realizaban en el salón de junta directiva de la dirección de FENALCO y que los miembros directivos de FENALCO aparecían como involucrados en PROGRESALUD S.A., dándole así credibilidad a las propuestas realizadas por PROGRESALUD, lo que conllevó a la compra de las acciones. Alude, que posteriormente se creó PROBIENESTAR, se les otorgó a los accionistas un título de acciones y se les explicó que iban a migrar a esta nueva empresa para prestar mejores servicios. Aclara que nunca fue informado, ni notificado del proceso que se adelantaba contra de PROGRESALUD por parte de la Superintendencia de Salud, ni tampoco tuvo conocimiento si se ejercía o no, inspección, vigilancia y control sobre esta empresa por parte de las Superintendencias de Salud, de Industria y Comercio y el Distrito de Barranquilla. Finalmente, declara que fue él, quien a través de petición solicitó a la Supersalud que le informara del proceso sancionatorio adelantado contra PROGRESALUD. (fol. 308 – 312)

- Balance general, estados de resultados, estado de cambio en la situación financiera, estado de flujos efectivos, estado de cambios en el patrimonio y notas de estados financieros de PROGRESALUD S.A. de los años 2010 y 2011. (fol. 324 - 337)

- Informe de Gestión 2011 de PROGRESALUD S.A. (fol. 338 - 353)

- Informe de Auditoria de PROBIENESTAR S.A.S., del 13 de septiembre de 2013. (fol. 394 – 388 y 457 - 491)

- Declaración de los años grabables 2010, 2011 y 2012 del señor FELIPE SAAD VILLAMIZAR y la sociedad GREEN PAPER S.A.S. (fol. 390 - 399)

- Testimonio de NIDIA ZORAYA CACERES MORENO, quien adujo que es profesional especializado de la dirección de inspección y vigilancia de las entidades del orden territorial en la delegada de supervisión institucional y para la fecha del procedimiento sancionatorio de PROGRESALUD S.A. era coordinadora del grupo de aseguramiento de inspección y vigilancia de las entidades del orden territorial, de la Superintendencia Nacional de Salud, además manifestó que la visita realizada a PROGRESALUD del 12 al 15 de abril de 2011, por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, fue motivada por una publicación que salió en esa época, que los hallazgos que recuerda es que aquella entidad prestaba servicios de medicina prepagada sin tener autorización para hacerlo, por lo que en la culminación del trámite procesal correspondiente se ordenó la suspensión de las prácticas irregulares a PROGRESALUD S.A., fue puesto en conocimiento de la entidad implicada y publicado debidamente en el diario oficial. También agregó que el Distrito de Barranquilla le envió pruebas a la Superintendencia Nacional de Salud de que ya no estaba funcionando la entidad sancionada.

- Publicación de Resolución No. 002271 de 2012, en el Diario Oficial de fecha 4 de septiembre de 2012. (fol. 433 vto. y ss).

En cuanto al material probatorio allegado al expediente en copia simple, se valorará conforme al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, que ha indicado que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del plenario y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de la buena fe y lealtad que deben conducir toda la actuación judicial.

Al respecto, en Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2013, argumentó:

"(...) *La Sala insiste en que -a la fecha- las disposiciones que regulan la materia son las contenidas en los artículos 252 y 254 del C.P.C., con la modificación introducida por el artículo 11 de la ley 1395 de 2010, razón por la cual deviene inexorable que se analice el contenido y alcance de esos preceptos a la luz del artículo 83 de la Constitución Política y los principios contenidos en la ley 270 de 1996 -estatutaria de la administración de justicia-. En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue aportada por la entidad demandante y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se allegó por el actor, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos. Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas. El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011, y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu del legislador, sin anfibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970. En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar -de modo significativo e injustificado- el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.). Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su aquiescencia, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad. (...) Desconoce de manera flagrante los principios de confianza y buena fe el hecho de que las partes luego del trámite del proceso invoquen como justificación para la negativa de las pretensiones de la demanda o para impedir que prospere una excepción, el hecho de que el fundamento fáctico que las soporta se encuentra en copia simple. Este escenario, de ser avalado por el juez, sería recompensar una actitud desleal que privilegia la incertidumbre sobre la búsqueda de la certeza procesal. De modo que, a partir del artículo 228 de la Constitución Política el contenido y alcance de las normas formales y procesales -necesarias en cualquier ordenamiento jurídico para la operatividad y eficacia de las disposiciones de índole sustantivo es preciso efectuarse de consuno con los principios constitucionales en los que, sin hesitación, se privilegia la materialización del derecho sustancial sobre el procesal, es decir, un derecho justo que se acopla y entra en permanente interacción con la realidad a través de vasos comunicantes. De allí que, el proceso contencioso administrativo y, por lo tanto, las diversas etapas que lo integran y que constituyen el procedimiento judicial litigioso no pueden ser ajenas al llamado de los principios constitucionales en los que se hace privilegiar la buena fe y la confianza* (...)"[5]

[5] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022, MP. Enrique Gil Botero.

En el presente asunto, observa esta Colegiatura que los medios de prueba relacionados, fueron aportados con la demanda, decretados en el auto de pruebas y allegados al proceso directamente por las entidades demandadas dentro del periodo probatorio, es decir, de manera oportuna y regular, razón por la cual, conforme al precedente aludido, serán valorados teniendo en cuenta los principios que informan la sana crítica.

De la normatividad aplicable.

Resulta imperioso sacar a relucir el fundamento normativo sobre el cual se sostiene toda la teorización y aproximación del régimen de responsabilidad, para lo cual se debe acudir al artículo 90 de la Carta Política, que reza:

> "(...) *ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.* (...)

Es decir, para que se pueda configurar la responsabilidad patrimonial del Estado, se hace necesaria la concurrencia de dos elementos que la constituyen, esto es, **el daño** y **la imputación**. En el primero de ellos se tiene que analizar su existencia para luego determinar si puede considerarse como un daño antijurídico, es decir, que la víctima no estaba en la obligación o condición de soportarlo; y posteriormente, se debe evaluar, la imputación, la cual supone "(...) *el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política* (...)[6]

En relación al daño antijurídico, como elemento de la responsabilidad del Estado, la Corte Constitucional en sentencia C-333 de 1996 precisó:

> "(...) *El perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo. La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como*

[6] Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 12 de julio de 1993. Exp. 7622.

fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello, ***el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública.*** (...)". (Destacado por el Tribunal)

Del mismo modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que "(...) *ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario* (...)"[7]. En este sentido se ha señalado que "(...) *en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico* (...)"[8].

A pesar de que el artículo 90 de la Constitución establece que el Estado "*responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables*", no existe en la legislación definición alguna del daño antijurídico. No obstante, la jurisprudencia nacional ha definido tal concepto como "(...) *la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho* (...)"[9], en otros términos, aquel que se produce a pesar de que "(...) ***el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación*** (...)"[10]. (Destacado por el Tribunal)

[7] Consejo de Estado; Sección Tercera. Sentencia de 4 de diciembre de 2006; Exp. 13168.
[8] Consejo de Estado; Sección Tercera. Sentencia de 27 de septiembre de 2000; Exp. 11601.
[9] Consejo de Estado; Sección Tercera. Sentencia de 2 de marzo de 2000; Exp. 11945, entre otras.
[10] Consejo de Estado; Sección Tercera. Sentencia de 2 de marzo de 2000; Exp. 11945, entre otras.

Respecto a la imputación, el órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo ha precisado que el patrimonio de las entidades públicas sólo se ve comprometido cuando las actuaciones de sus funcionarios o servidores tienen un nexo o relación de causalidad con el desarrollo de la función administrativa, es decir, que la sola calidad de servidor público que ostente el autor del hecho, no es motivo suficiente para atribuir la responsabilidad patrimonial del Estado.

> "(...) *No cualquier actuación dañosa de los funcionarios o agentes administrativos conlleva imputación de responsabilidad a la administración de quien dependen o en la que están encuadrados. Se requiere en todo caso para que opere el mecanismo de atribución a la administración del deber de reparar un daño patrimonial, que la actuación lesiva de la persona autora material de* ***éste pueda calificarse como propia del "funcionamiento de los servicios públicos". Es decir que la conducta del agente de la administración productora del evento dañoso suponga una manifestación del desempeño o ejercicio del cargo público, presentándose externamente entonces el resultado lesivo como expresión o consecuencia del funcionamiento del servicio público.*** *Por tanto, la Administración no responde de los daños causados por la actividad estrictamente privada de sus funcionarios y agentes, es decir, la llevada a cabo absolutamente al margen de las funciones del cargo público; en una palabra, la realizada fuera del servicio público. En definitiva, el fenómeno jurídico de la imputación de responsabilidad civil a la administración no se produce en aquellos supuestos de daños resarcibles en los que el funcionario se presenta frente al sujeto dañado en su calidad de persona privada, desprovisto, por tanto, de toda calificación jurídico pública* (...)"[11]. (Destacado por el Tribunal)

En virtud de ello, la imputación ha sido dividida en imputación fáctica e imputación jurídica, y al respecto, la sección Tercera del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha indicado lo siguiente:

> "(...) ***La imputación fáctica*** *supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. De otro lado, la concreción de la imputación fáctica no supone por sí misma, el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere un estudio de segundo nivel, denominado* ***imputación jurídica****, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios bien a partir de la verificación de una* ***culpa (falla)****, o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que*

[11] Consejo de Estado; Sección Tercera; Subsección B; Sentencia del 10 de febrero de 2011. Exp. 19123.

parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas (...)"[12]. (Destacado por el Tribunal)

Esta corporación avizora que la parte demandante funda la atribución jurídica del daño deprecado en el título de imputación de responsabilidad "Falla del Servicio" por la omisión de las Superintendencias de Salud y de Industria y Comercio, y del Distrito de Barranquilla en el cumplimiento de sus deber legal de inspección, vigilancia y control.

En lo concerniente a la Falla del Servicio, es preciso señalar que la jurisprudencia la ha delineado, como el título jurídico más frecuente por instituirse directamente del incumplimiento de las obligaciones propias del Estado en sus diferentes actividades, pudiendo ser la prestación ineficaz, negligente, retardada y/o irregular, lo que da al sujeto pasivo de ese tipo de accionar la potestad resarcitoria por parte de la administración. El alto Tribunal en asuntos Contenciosos Administrativos, dejó sentado acerca de la noción de este título jurídico:

"(...) *Noción La falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual. (...) así, las obligaciones que están a cargo del Estado -y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión-, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad. Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura* ***por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión*** *o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión*

[12] Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 18 de febrero de 2010. Exp 18274

o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía.(...)"[13] (Destacado por el Tribunal)

La falla del servicio, ha de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo. Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su desidia en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad.

En todo caso, es necesario demostrar la irregularidad, negligencia u omisión en el actuar público, es decir, la culpabilidad de la administración, con lo que se debe partir de un sistema probatorio en que incumbe a la parte que pone en funcionamiento el andamiaje estatal para buscar la reparación integral, es decir, aquella que ejerce la acción jurisdiccional como actor, que para el caso de los Medios de Control las partes demandantes, el deber de allegar las pruebas, en cualquiera de sus modalidades, que lleven a la convicción de los hechos que pretende demostrar como cierto, y sobre los que se soportará la existencia de los ingredientes esenciales que dan lugar a la concesión monetaria de la satisfacción de perjuicios.

En cuanto a la carga probatoria, es preciso solventar en mayor medida que, aunque al juez le fueron concedidas facultades que le permiten de manera oficiosa decretar las pruebas necesarias para el esclarecimiento de los hechos[14], no conlleva esto a la sustitución de la obligación propia de la parte accionante de probar las afirmaciones que efectuó en la demanda, respetando en todo caso las ritualidades que impone el procedimiento judicial para su decreto.

Aunado a ello el artículo 167 del Código General del Proceso dispone:

---

[13] Consejo de Estado; Sección Tercera; Subsección A; 7 de marzo de 2012. Exp. 20042.
[14] **Artículo 213 de la Ley 1437 de 2011:** "(...) ***PRUEBAS DE OFICIO.*** *En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad.* (...)"

"(...) ***ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA.*** *Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.*

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba. (...)"

En efecto, es importante recalcar que de conformidad con el artículo 167 del Código General del Proceso, la prueba de los supuestos de hecho que configuran la responsabilidad patrimonial del Estado, incumbe al actor. La Sección Tercera del Consejo de Estado[15] ha precisado que la carga de la prueba está sustentada en el principio de *autorresponsabilidad*[16] de las partes, que se constituye en requerimiento de conducta procesal facultativa predicable a quien le interesa que prosperen sus pretensiones, evitando así una decisión desfavorable[17], y sobre el particular agregó:

"(...) *Si bien el derecho procesal tiene la finalidad de 'servir de instrumento necesario para la concreción y efectividad de las normas sustanciales'[18], la Constitución de 1991 'lo elevó a rango constitucional en su artículo 228, pues son las normas procesales probatorias de una especial relevancia ya que tal como se repite desde siempre y concreta el aforismo romano 'Idem est non esse aut non probari', igual a no probar es carecer del derecho, pues de poco sirve ser titular de una determinada relación jurídica u ostentar una precisa calidad de tal orden, si en caso de que se pretenda desconocer o discutir o sea necesario evidenciarla, no estamos en capacidad de acreditar esa titularidad ante quien nos la requiere, en cuestiones públicas o privadas.*

---

[15] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de abril 16 de 2007, Rad. AP44001-23-31-000-2005-00483-01. C. P.: Ruth Stella Correa Palacio.
[16] Parra Quijano Jairo, Manual de Derecho Probatorio, Librería Ediciones del Profesional, 2004, p. 242.
[17] Betancur Jaramillo, Carlos, De la Prueba Judicial, Ed. Dike.1982, pág. 147.
[18] Cita original de la providencia citada: "LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Procedimiento Civil Pruebas, Tomo III, DUPRÉ Editores, Bogotá D.C. 2001, Pág. 15".

*Es así como una de las reglas técnicas del derecho probatorio es la de la carga de la prueba, la cual parte del supuesto de que '**son los sujetos de derecho que intervienen en el proceso sobre los que gravita fundamentalmente el deber de procurar que las pruebas se practiquen o aporten** y por eso es que su iniciativa para solicitarlas e interés para llevarlas a efecto se atiende de manera primordial. (...) **El concepto de carga de la prueba es central para entender el porqué de ciertas decisiones judiciales, pues en aquellos eventos donde la ausencia de pruebas se presenta, no puede el juez abstenerse de decidir y es así como se impone un fallo en contra de quien tenía radicada la carga de la prueba**'[19]. Es evidente que nadie mejor que el interesado para conocer los medios de prueba que deben emplear, con el fin de demostrar los hechos en que están fundamentando sus pretensiones."*[20]
(Destacado por el Tribunal)

Así pues, como elementos a ser examinados en este estudio encontramos, por una parte, la causación del mentado daño con calidades de antijurídico, y por otro el denominado nexo de causalidad entre el anterior y los actos u omisiones desarrollados por la administración; de encontrarse configurada responsabilidad extracontractual por parte de uno o todos los sujetos pasivos del asunto de marras, se determinará si su tipología de atribución para la declaración de la responsabilidad es la Falla del Servicio.

Del caso en concreto.

De las pruebas obrantes en el plenario, se tiene como daño la compra de 50.000 acciones realizada por la actora GREEN PAPER S.A.S. a PROGRESALUD S.A., mientras que contra ésta se estaba adelantando trámite administrativo sancionatorio por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, y que posteriormente le fue ordenada la suspensión inmediata de la práctica comercial no autorizada.

Establecida la existencia del perjuicio, corresponde efectuar el análisis pertinente, a fin de determinar si el mismo puede ser imputado a las entidades demandadas, y, en consecuencia, si corresponde condenarlas a pagar en favor de la demandante una indemnización por concepto de los daños acaecidos; sin perder de vista que en el *sub lite*, la firma GREEN PAPER S.A., acude a la Jurisdicción en busca de la reparación de los daños que les fueron irrogados por el actuar de la sociedad sancionada, es decir, que quien produjo directamente el daño no es el

[19] Cita original de la providencia citada: "Op. Cit. Pág. 26".
[20] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 24 de marzo de 2004, Rad No. 44001-23-31-000-2003-0166-01 (AP), M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

Estado (el cual sólo desarrolla en este caso, labores de supervisión), sino un tercero, que es justamente la compañía intervenida; es ella la que ocasiona, de manera directa, los daños a su accionista, de suerte que, el título de imputación del daño a la administración pública únicamente podría ser la falla del servicio constituida por la omisión de las entidades supervisoras en el cumplimiento de sus deberes legales.

Sostiene la parte actora que sus pretensiones se sustentan en el "(...) *al no cumplir las entidades demandadas con la función de inspección, vigilancia y control a las entidades, PROGRESALUD S A Nit 802.013.553-7 y PROBIENESTAR S.A.S, Nit 900521392-2, quienes por falta y falla de inspección, vigilancia y control al demorar y no ejecutar la resolución sancionatoria del 19 de julio de 2.012 la Superintendencia Nacional de Salud número 002271 del 2.012 por medio de la cual se ordena la suspensión inmediata de la práctica comercial no autorizada realizada por la Entidad PROGRESALUD. S.A.S.* (SIC) *en la cual ordeno* (SIC) *al Doctor* ***JUAN CARLOS SHCWARTZMAN GONZALEZ*** *SUSPENDER DE MANERA INMEDIATA la práctica de actividad no autorizada, la cual consiste en la intermediación para el acceso a los servicios de salud y al no Ordenar de manera oportuna y hacer que el Doctor* ***JUAN CARLOS SHCWARTZMAN GONZALEZ****, realizar las operaciones administrativas necesarias para desarticular los servicios que ofrezca* (SIC) *como Empresa de Medicina Prepagada, que se prestan a través de PROGRESALUD S.A. disponiendo de la terminación de los contratos de prestación que hubiere podido haber celebrado con los Afiliados y/0* (SIC) *Usuarios haciendo la devolución de los pagos anticipados realizados por estos , omisiones con las que se le causaron daños antijurídicos que perjudicaron directamente, al señor* ***Felipe Saad Villamizar*** (...)".

Bajo tales postulados surge la necesidad de dilucidar las funciones atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Superintendencia de Industria y Comercio y al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (Secretaría de Salud Distrital).

Para ello, tenemos lo previsto en el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución Política[21], en el que se establece que la razón de ser de las autoridades públicas es la de defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, de manera que el incumplimiento de ellos puede dar lugar a la declaratoria de responsabilidad.

En lo atinente a las funciones de inspección, vigilancia y control de las superintendencias, el Máximo Órgano de esta jurisdicción[22] ha señalado:

> "(...) *2.4.1.1 Las potestades de inspección, vigilancia y control ejercidas por la Administración Pública respecto de diversos ámbitos de la actividad que despliegan los particulares —por ejemplo, a través de la constitución y funcionamiento de sociedades mercantiles— ha sido catalogada como una de las modalidades de la denominada función de policía administrativa o actividad administrativa de coacción, conceptualizada ésta por la doctrina como 'el conjunto de medidas utilizables por la Administración para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública'.*
>
> *"(...).*
>
> *La policía administrativa, de modo muy general, podría ser definida como el conjunto de medidas coercitivas utilizables por el Estado, especialmente a través de la Administración, para que los particulares ajusten sus quehaceres a fines de utilidad pública y a la preservación del orden público, de suerte que la policía administrativa está acompañada de un carácter eminentemente preventivo que la distingue de la policía judicial, encargada fundamentalmente de tomar parte en la represión y sanción de los atentados contra el orden público una vez éstos hayan ocurrido.*
>
> *"(...).*
>
> *"La policía administrativa, por tanto, comporta la adopción de decisiones y el despliegue de actividades que tienen por objeto la limitación y la regulación de derechos y libertades para preservar el orden público como escenario propicio, precisamente, para el más eficaz ejercicio posible de tales derechos y libertades; esa restricción o condicionamiento respecto de la forma en que las personas ejercen sus derechos puede asumir diversas modalidades: en primer término, la policía administrativa puede implicar la expedición de regulaciones generales como los reglamentos; en segundo lugar, puede suponer la expedición de actos jurídicos concretos, como el otorgamiento o la negación de autorizaciones y, finalmente, se desarrolla mediante operaciones materiales de uso de la fuerza pública. Por eso se suele distinguir entre poder, función y actividad de policía:*

---

[21] **ARTICULO 2o.** "(...) *Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.* (...)"

[22] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A". C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Radicación No.: 25000232600019950093601, del 3 de octubre de 2012.

"(...).

> ***"Las superintendencias, entonces, tienen a su cargo el ejercicio de una modalidad de la policía administrativa cual es la función de inspección, vigilancia y control de diversos ámbitos de actividad de las personas, en los precisos términos dispuestos por la ley o por la correspondiente delegación o desconcentración de funciones originariamente atribuidas al Presidente de la República, legalmente autorizadas;*** (...)" (Negrilla fuera del texto).

De lo expuesto, deviene entonces que la principal razón de existencia de las superintendencias es el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en cada uno de los escenarios en los que actúan los particulares. Dichas potestades están enmarcadas dentro de las funciones de policía administrativa, es decir, que implica que, de manera preventiva, se adopten las medidas coercitivas necesarias para que los particulares ajusten sus actividades a la preservación del orden público.

Así, en lo que a la Superintendencia Nacional de Salud se refiere, se tiene que la Ley 1122 de 2007 creó el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en virtud del cual le fueron otorgadas a aquella, facultades en materia de financiamiento, aseguramiento, prestación de servicios de salud, atención al usuario y focalización de los subsidios en salud, entre otros aspectos.

El artículo 40 de la norma aludida, establece las funciones que tiene a su cargo la Superintendencia Nacional de Salud, dentro de las que se encuentran:

> "(...) *a) Adelantar funciones de inspección, vigilancia y control al Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, y demás actores del sistema, incluidos los regímenes especiales y exceptuados contemplados en la Ley 100 de 1993;*
>
> (...)
>
> *c) Con sujeción a las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, señalará los procedimientos aplicables a los vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud respecto de las investigaciones administrativas sancionatorias que deba surtir, respetando los derechos del debido proceso, defensa, o contradicción y doble instancia;*
>
> *d) Introducir mecanismos de autorregulación y solución alternativa de conflictos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud;*

e) Ejercer la competencia preferente de la inspección, vigilancia y control frente a sus vigilados, en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los demás órganos que ejercen inspección, vigilancia y control dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizando el ejercicio de la ética profesional, la adecuada relación médico paciente y el respeto de los actores del sistema por la dignidad de los pacientes y de los profesionales de la salud;

f) Sancionar en el ámbito de su competencia y denunciar ante las instancias competentes las posibles irregularidades que se puedan estar cometiendo en el Sistema General de Seguridad Social de Salud;

(...)

i) Autorizar la constitución y/o habilitación y expedir el certificado de funcionamiento de las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado; (...)" (Destacado por el Tribunal)

En cuanto a los sujetos sobre los cuales ejercen tales funciones, son los enunciados, en los artículos 121 y 130 de la Ley 1438 de 2011, o las demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, dentro de los que se encuentran: (i) Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, **las Entidades que administren planes adicionales de salud**, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar. (ii) **Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos.**

El vehículo para funcionar en cualquiera de estas dos modalidades, bien sea como encargada de afiliar a los usuarios y administrar los servicios (EPS) o encargada de la prestación del servicio (IPS), puede ser un tipo societario de los previstos en el Código de Comercio, que amén de los requisitos de constitución exigidos para cada uno de los tipos societarios, y de los requisitos de publicidad o registro ampliamente conocidos, tiene que contemplar dentro de sus estatutos, la posibilidad de desarrollar la empresa consistente en la prestación de los servicios, relacionados con el sistema general de seguridad social en salud.

Adicionalmente a los requisitos generales de constitución y publicidad de cualquier sociedad, deben contar con la autorización o habilitación impartida por la Superintendencia Nacional de Salud. Esta habilitación o autorización para prestar servicios de salud es un requisito fundamental y declarativo.

De otra parte, en lo que respecta a la Superintendencia de Industria y Comercio, se precisa que es una entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que fue creada a través del Decreto 623 de 1974 y reestructurada en múltiples ocasiones. La Ley 1151 de 2007, en su artículo 71 le otorgó personería jurídica, no obstante, empezó a operar como ente descentralizado a partir del 1 de enero de 2008.

Sus funciones generales se encuentran contenidas en el Decreto 4886 de 2011, las cuales se pueden resumir en velar por el buen funcionamiento de los mercados a través de la vigilancia y protección de la libre competencia económica, de los derechos de los consumidores, del cumplimiento de aspectos concernientes con metrología legal y reglamentos técnicos, la actividad valuadora del país, y la gestión de las Cámaras de Comercio.

A su vez, es responsable por la protección de datos personales, administra y promueve el Sistema de Propiedad Industrial y dirime las controversias que se presenten ante afectaciones de derechos particulares relacionados con la protección del consumidor, asuntos de competencia desleal y derechos de propiedad industrial.

Por último, en lo relativo al deber de inspección, vigilancia y control de la Secretarías de Salud, se tiene que los 43 y 44 de la Ley 715 de 2001 prevén las competencias en salud de los departamentos y municipios, entre los que se encuentran dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su territorio y ámbito de su jurisdicción, atendiendo entre otras, las disposiciones nacionales sobre la materia.

Que el artículo 45 *ibídem*, modificado por el artículo 25 de la Ley 1176 de 2007, dispone que "(...) *Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación* (...)".

Descendiendo al asunto que nos atañe, se advierte que la parte actora alega, que las demandadas omitieron realizar su función de inspección, vigilancia y control sobre las empresas PROGRESALUD S.A. y PROBIENESTAR S.A.S., y que de haberse efectuado no se habría configurado el daño que hoy le aqueja. Sin embargo, de los documentos arrimados al proceso, se evidenció que la Superintendencia Nacional de Salud, una vez tuvo conocimiento de las irregularidades que se estaban presentando, mediante auto No. 000111 de 6 de abril de 2011, ordenó visita a la empresa PROGRESALUD en la ciudad de Barranquilla y a la Secretaría Distrital de Salud de Barranquilla – Atlántico[23], iniciando de esta forma el procedimiento sancionatorio correspondiente.

Frente a la Secretaría de Salud del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, ocurre lo mismo, dado que se observa que en las fechas 28 de marzo y 21 de agosto de 2014, se suscribieron informes de visitas de Inspección, Vigilancia y Control, en los que constan que la empresa intervenida no se encuentra funcionando, ejecutando de esta forma lo impuesto en la Resolución No. 002271 de 2012, la cual fue confirmada mediante la No. 002632 de 2013 y dejando sin asidero, los cargos formulados en su contra.

Asimismo, la actora no logró demostrar, que el órgano adscrito al Ministerio de Salud, antes de la determinación de la visita a PROGRESALUD S.A., o que, en el caso del ente territorial, previo a la comunicación de los actos finales del trámite sancionatorio, hubieran tenido conocimiento del actuar ilícito de la plurimencionada empresa PROGRESALUD S.A., para de esta forma hacer un reproche de omisión en la toma de medidas por parte de las instituciones públicas, razón por la que, esta colegiatura no puede colegir que se dieron omisiones que permitan declarar una responsabilidad por falla del servicio en cuanto a este tópico.

Además, pretender que las demandadas asuman los perjuicios que dejó la empresa a la que se le ordenó suspender las actividades no autorizadas, es un acto desproporcionado, en punto a que no puede las entidades públicas pagar por las actuaciones ilícitas de los establecimientos privados, que si bien están bajo su égida, no hay disposición legal que ordene lo pretendido en el introductorio.

[23] fol. 225 y 455 (Archivo 3237_0001.pdf)

Por otra parte, es necesario decir que tampoco obran elementos que evidencien que PROBIENESTAR S.A.S. este realizando actividades no permitidas, pues solo se encuentra en el expediente, Certificado de Existencia y Representación Legal que da cuenta que su objeto social es realizar toda actividad mercantil licita, y en especial la prestación de servicios de call center a la población en general, que le permita acceder a beneficios tarifarios en diversos productos y servicios que forman parte de su portafolio, tales como recreación, salud, bienestar, educación, entre otros[24].

Finalmente, de la Superintendencia de Industria y Comercio, se ha establecido que no intervino a ningún nivel, ni bajo ninguna condición en el proceso adelantado contra PROGRESALUD S.A., por no ser de su competencia, por lo que no puede predicarse de ella responsabilidad alguna.

Colofón de lo manifiesto, encuentra la Sala, que al no demostrase la configuración de uno de los elementos esenciales de la responsabilidad como lo es la imputación, habrá de negarse las pretensiones de la demanda.

Costas.

No se condenará en costas, en razón a que los demandados, no asumieron en el proceso una conducta que los hiciera merecedores a ello, tal como haber incurrido en temeridad, deslealtad, dilación sistemática del trámite, entorpecimiento de la actividad judicial u otro comportamiento similar.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de decisión A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARASE probada la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio.

[24] fol. 23-25

SEGUNDO: DECLARASE no probada la excepción de caducidad propuesta por la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Industria y Comercio.

TERCERO: NIEGANSE las pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin costas (Artículo 188 de la Ley 1437 de 2011).

QUINTO: Notifíquese esta sentencia, en los términos del artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

Se deja constancia de que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala A, en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO

JUDITH ROMERO IBARRA

CRISTÓBAL CHRISTIANSEN MARTELO

Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B

Barranquilla, diecinueve (19) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	08-001-33-33-002-2017-00327-01-W
Medio de Control o Acción	Reparación Directa.
Demandante	Fredis Antonio León Chavarro.
Demandado	Nación – Fiscalía General de la Nación – Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Secretaría de Movilidad Distrital.
Magistrado Ponente	Oscar Wilches Donado

I. Asunto.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra la sentencia de 29 de noviembre de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda.

II. Petitum.

El señor Fredis Antonio León Chavarro, a través de apoderado judicial, instauró demanda de Reparación Directa contra la Nación – Fiscalía General de la Nación – Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Secretaría de Movilidad Distrital, con el fin de que sean declaradas administrativamente responsables por los perjuicios causados al causados al actor por la pérdida del cupo del vehículo de servicio público de placas UYN – 466, MARCA HYUNDAY.

Como consecuencia de la pretensión anterior, pidió por concepto de perjuicios materiales y morales la suma de $112.385.850, o conforme a lo que resulte probado dentro del proceso o en su defecto en forma genérica, pidiendo su actualización de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

III. Causa Petendi

3.1.- Fundamentos de hecho. El Tribunal se permite resumir los hechos en que la actora fundamenta las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:
Manifiesta el señor Fredis Antonio León Chavarro que adquirió el vehículo de servicio público de placas UYN – 466, MARCA HYUNDAY, por compra realizada a Autotaxi Ejecutivo

Barranquilla S.A.S., procediendo a matricularlo en la Oficina de la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barranquilla, correspondiéndole la placa UYM466, asignándosele el cupo para la prestación del servicio público de transporte.

Señala que el día 22 de julio de 2015 la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barranquilla citó al propietario del vehículo de placa UYM466 para el respectivo censo, certificándose que el referido automotor se encontraba en investigación, pero cumplió satisfactoriamente el proceso de censo, por lo que se encuentra "gemeliado".

Que ante petición radicada el 16 de octubre de 2016 ante la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barranquilla, esta le respondió indicándole que la resolución de reposición de un vehículo fue utilizada para matricular más de uno, sin poderse identificar cuál de los vehículos matriculados es el propietario original del derecho de reposición a efectos de evitar perjuicios a terceros de buena fe, y que el vehículo de placas UYM466 se encuentra relacionado dentro de los casos enviados a la Fiscalía General de la Nación, por encontrarse presuntamente "gemeliado".

IV. Sentencia recurrida e impugnación.

4.1.- La Sentencia Recurrida. - La sentencia de primera instancia negó las súplicas de la demanda, en los siguientes términos:

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, mediante sentencia fechada de 29 de noviembre de 2023, resolvió negar las pretensiones de la demanda, delimitando inicialmente el problema jurídico en la necesidad de determinar si la parte accionada es administrativa, patrimonial y extracontractualmente responsable por los presuntos daños y perjuicios de orden material e inmaterial presuntamente sufridos por el demandante, imputados a títulos de falla en el servicio, con ocasión a la pérdida del cupo del vehículo de servicio público de placas UYN 466, MARCA HYUNDAY, de propiedad del demandante; y si en consecuencia, hay lugar a condenar a las demandadas a reparar o pagar los daños y perjuicios de orden material e inmaterial presuntamente sufridos por el demandante, por fallas en el servicio en las que incurrieron los demandados y las demás pretensiones de la demanda.

Establecido lo anterior, fijó su tesis en la ausencia de la responsabilidad indilgada a las accionadas, en razón a que no se encontró acreditado o probado en el presente proceso de reparación directa que los daños le fueran imputables; lo anterior, por cuanto los daños causados al accionante obedecieron a conductas exclusivas de un tercero y no a las accionada.
Lo expuesto, por cuanto una vez analizadas las pruebas recaudadas en el presente asunto, es claro que nos encontramos frente a resoluciones de reposición que expidió la

administración distrital con base en actos fraudulentos de terceros, que fueron determinantes al momento de expedirlas, por lo que no es posible endilgar la responsabilidad de los perjuicios reclamados en la demanda a las entidades accionadas, por cuanto la parte actora no demostró que estas hubieran actuado junto con el tercero de mala fe en la producción del daño en cabeza del actor, o hubieran omitido el cumplimiento de los controles legales en el trámite que adelantaron; máxime, cuando de la contestación de la demanda presentada por la Fiscalía General de la Nación se desprende que las investigaciones penales en las cuales está incluido el vehículo del accionante, señor Fredis Antonio León Chavarro, aún no han culminado, por lo que no se han podido endilgar las respectivas responsabilidades a quienes en efecto les corresponda.

Así las cosas, no siendo posible endilgar responsabilidad alguna a las demandadas, el Juez A Quo procedió a negar las pretensiones de la demanda, resaltando que el Honorable Consejo de Estado ha venido decantando en su jurisprudencia que los Organismos de Tránsito no tienen atribuida la facultad para investigar la autenticidad de los documentos que son suministrados o allegados por personas interesadas para su trámite, como tampoco en el deber de corroborar o comprobarlas, toda vez que conforme al artículo 83 de la Constitución Política estas actuaciones se presume la buena fe de los particulares. Por ello, no resulta imputable a las demandadas los presuntos daños y perjuicios sufridos por el demandante. Máxime cuando no se vislumbra la existencia de una falla en el servicio de las entidades públicas demandada, razón por la cual no es posible endilgar responsabilidad a las demandadas, lo que necesariamente conlleva a negar las pretensiones de la demanda por cuanto no se estructura los elementos para declarar la responsabilidad patrimonial de las demandadas.

4.2.- El recurso de apelación. La referida providencia de primera instancia fue apelada por la parte actora, señor Fredis Antonio León Chavarro, cuyos argumentos se permite la Sala resumir en los siguientes términos:

No comparte la decisión del Juez A-quo de negar las pretensiones de la demanda, al declararse probada la excepción de Inexistencia del Daño Antijurídico en cabeza de la Fiscalía General de la Nación y la Alcaldía Distrital de Barranquilla e inexistencia de prueba de la responsabilidad, inexistencia de elementos para edificar responsabilidad de Estado e inexistencia de la obligación y hecho ajeno a la voluntad de la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

Resalta que, dentro del trámite para la reposición de cupo, el usuario presenta la documentación al funcionario del organismo de tránsito, quien es el responsable de revisar la documentación y si encuentra alguna anomalía en la documentación, se rechaza la solicitud del trámite y se devuelve toda la documentación, explicándole el motivo del rechazo.

Que en el presente caso tenemos que con un cupo se ingresaron o se matricularon dos o más vehículos, situación que, si bien expone la existencia de un usuario que solicita y el funcionario del organismo que verifica la documentación y realiza el trámite, tendríamos que indicar el hecho que la reposición del cupo es avalada y concedida por el organismo de tránsito, quien tenía la obligación de ejercer los controles legales al realizar el acto.

Conforme lo anterior, fuerza concluir que el organismo de transito no ejerció el control necesario incumpliendo su deber legal de evitar que se produjera tal falencia, configurándose una falla en la prestación del servicio por omisión, dado que, si esto ocurre, existió complicidad entre la persona que solicita la reposición del cupo y el funcionario que se encarga de tramitarla, ya que debía verificar el vehículo matriculado, hecho que no puede ocultar el DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, quien se bien denuncia el hecho, fue el organismo de tránsito a su cargo quien expide las resoluciones con las cuales fueron gemeliados los vehículos.

Afirma que en el presente asunto es claro que existe responsabilidad de las entidades demandadas en la medida en que un cuidadoso y adecuado manejo de las hojas de vida de los automotores en cuestión hubiese permitido, en principio, identificar las veces en que con la "*indebida anuencia de la administración*", se utilizó el cupo del vehículo de placas UYM108 con posterioridad a la reposición inicial qua se hiciera del mismo, es decir, cuando se repuso el UYM108 por el UYN466. En ese sentido, mírese dentro de los documentos que afirma tener el Distrito de Barranquilla entre sus archivos se encuentra un oficio en el que expresamente se le ordena abstenerse de realizar cualquier tipo de trámite relacionado con el mencionado automotor, dada su condición de hurtado; no obstante, se visualiza dentro del plenario que se realizaron varios trámites QUE ADOLECEN DE SOPORTES, v.gr., la revocación de la resolución No. 497 de 2000, decisión que, entre otras cosas, nunca fue notificada al actor, siendo directamente afectado de la misma.

Que el apoderado de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, pretende endilgarle la responsabilidad al actor o el hecho que pudo haber actuado un gestor de tránsito, pero pese a ello, el organismo de transito es autónomo y puede o no aceptar la reposición, ya que el aquí accionante no es funcionario del ente estatal para emitir el acto, existiendo hechos y actos irregulares en el organismo de tránsito con los cuales finalmente fuerza concluir la atribución jurídica del daño al Estado, en virtud de un nexo causal con el servicio ante la falla por la omisión del organismo de tránsito en ejercer el control con relación a la reposición de cupos.

V. Actuación procesal.

El Tribunal Administrativo, mediante auto de fecha 6 de febrero de 2024 admitió el recurso de apelación, ordenándose notificar al Ministerio Público, y por estado a las otras partes. Al no solicitar pruebas las partes, y al no considerarse necesario decretarlas de oficio, no se corrió traslado para alegar, en virtud de lo establecido en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011. El Ministerio Público no rindió concepto.

VI. Control de legalidad.

Examinado el expediente, y no hallando ninguna irregularidad que deba ser subsanada o que impida dictar sentencia, se declararán saneadas todas las actuaciones surtidas hasta este momento procesal, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

VII. Consideraciones.

7.1.- Competencia. La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada contra la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2023 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda, por cuanto es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Jueces Administrativos en primera instancia, conforme lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

7.2.- Problema jurídico. La competencia funcional restrictiva del juez de segunda instancia, se encuentra limitada por las razones de inconformidad o juicios de reproche esbozados por el recurrente en el escrito de sustentación del recurso de apelación[1], relacionadas con la situación creada por el fallo de primera instancia, lo cual encuentra soporte en el principio de la "*non reformatio in pejus"*, introducido como precepto en el artículo 31 de la Constitución Política y consagrado por los artículos 320 y 328 del C.G.P.

En estas circunstancias, la controversia se circunscribe a determinar sí se evidencia el daño antijurídico alegado que implique imputarle responsabilidad al Nación – Fiscalía General de la Nación – Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Secretaría de Movilidad Distrital, consistente en la pérdida del cupo del vehículo de servicio público de placas UYN 466, MARCA HYUNDAY, de propiedad del demandante, o si, por el contrario, se debe confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones.

7.3.- Acervo probatorio. Del material probatorio allegado al expediente, se relacionan las siguientes pruebas:

[1] La Sección Segunda, Subsección A, del H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Consejero RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, reiteró esta posición en providencia de 5 de abril de 2018, dentro del proceso identificado con Radicación número: 73001-23-33-000-2014-00282-01(0724-15). Actor: AUSBERTO ANDRADE TORRES. Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES).

- ✓ Copia licencia de transito[2] No 00-080010028329 a nombre del Señor FREDY LEON CHAVARRO.
- ✓ Copia póliza de seguro de daños corporales[3] causados a las personas en accidentes de tránsito, expedida el 23 de julio de 2016, tomada por el señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO, vehículo placa No UYN466.
- ✓ Copia tarjeta de operación[4] expedida por el Ministerio de Transporte a nombre del señor FREDIS ANTONIO LEON CHAVARRO, vehículo placa No UYN466.
- ✓ Copia de la póliza seguro de responsabilidad civil contractual[5], expedida el 23 de julio de 2016, tomada por Auto taxi - señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO, vehículo placa No UYN466.
- ✓ Copia póliza Responsabilidad civil extracontractual[6], asegurado Auto taxi - señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO, vehículo placa No UYN466.
- ✓ Copia certificada de revisión técnico-mecánica[7] y de emisiones contaminantes, expedida el 18 de julio de 2016, vehículo placa No UYN466.
- ✓ Copia Centro de investigación forense en accidentes de tránsito[8], propietario FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO, vehículo placa No UYN466.
- ✓ Copia contrato de afiliación[9] a placas, suscrito entre Transportes Auto Taxi Ejecutivo S.A. y el señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO.
- ✓ Copia contrato de afiliación a la frecuencia[10], suscrito entre Transporte Auto Taxi Ejecutivo S.A. y el señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO. (Reverso)
- ✓ Copia "Acta de entrega[11]" de vehículo placa No UYN466, expedida el 16 de junio de 2000 por Auto taxi ejecutivo Barranquilla S.A., recibido por el señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO.
- ✓ Copia "Entrega de documentos[12]", expedida el 15 de junio de 2000 por Auto taxi ejecutivo Barranquilla S.A., recibido por el señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO.
- ✓ Copia "Inventario para entrega de vehículo[13]", expedida por Auto taxi Ejecutivo Barranquilla S.A., recibido por el señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO.

---

[2] Anexo 02 folio 3 del expediente digital.

[3] Anexo 02 folio 4 del expediente digital.

[4] Anexo 02 folio 5 del expediente digital.

[5] Anexo 02 folio 6 del expediente digital.

[6] Anexo 02 folio 7 del expediente digital.

[7] Anexo 02 folio 8 del expediente digital.

[8] Anexo 02 folio 9 del expediente digital.

[9] Anexo 02 folio 10 del expediente digital.

[10] Anexo 02 folio 11 del expediente digital.

[11] Anexo 02 folio 12 del expediente digital.

[12] Anexo 02 folio 13 del expediente digital.

[13] Anexo 02 folio 14 del expediente digital.

- ✓ Copia certificada de póliza de responsabilidad civil contractual expedido por Aseguradora Solidaria[14], tomador Auto taxi ejecutivo S.A., Asegurado señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO.
- ✓ Copia factura cambiaria de compra venta[15] No BFV3 03576, expedida por CARMATTOS HYUNDAI LTDA.
- ✓ Copia certificada de declaración[16] No 37282 expedida por HYUNDAI COLOMBIA AUTOMOTORES S.A.
- ✓ Copia entrega de vehículo[17], expedida el 14 de junio de 2000 por CARMATTOS HYUNDAI LTDA, recibido por el señor FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO.
- ✓ Copia Declaración de importación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN[18]
- ✓ Constancia de cita Censo[19] de taxi para el vehículo de placas UYN466.
- ✓ Certificado de censo[20] expedido por la Secretaría Distrital de Movilidad de Barranquilla, al vehículo UYN466.
- ✓ Certificación expedida por el Fiscal Cincuenta y tres (53) delegado ante los Juzgados Penales del Circuito – Jefe Coordinador de la Unidad contra el patrimonio económico, fe pública y otros de Barranquilla[21].
- ✓ Derecho de petición[22] radicado por el Señor Fredis Antonio León Chavarro y dirigido a la Secretaría de Movilidad de Barranquilla, radicado No EXT-QUILLA-16-123417 de 14 de octubre de 2016.
- ✓ Oficio QUILLA-16-153777 de fecha 8 de noviembre de 2016[23] suscrito por la Jefe de Servicios al cliente de la Secretaría Distrital de Movilidad de Barranquilla, mediante el cual se contesta el derecho de petición radicado No EXT-QUILLA-16-123417 de 14 de octubre de 2016.
- ✓ Recibo de caja y certificado de libertad y tradición[24] del vehículo de placas UYN466
- ✓ Informe avalúo[25] de vehículo de placas UYN466.
- ✓ Acta de inspección a lugares[26] – FJP-9- de 22 de febrero de 2016, No Caso 080016001257201204708, suscrita por los servidores de Policía Judicial bajo la coordinación de la Fiscalía 4ª Delegada ante el Tribunal.

---

[14] Anexo 02 folio 15 del expediente digital.

[15] Anexo 02 folio 16 del expediente digital.

[16] Anexo 02 folios del 17 al 20 del expediente digital.

[17] Anexo 02 folios del 21 al 23 del expediente digital

[18] Anexo 02 folio 26 del expediente digital

[19] Anexo 02 folio 27 del expediente digital

[20] Anexo 02 folio 29 del expediente digital

[21] Anexo 02 folio 31 del expediente digital

[22] Anexo 02 folio 33 del expediente digital

[23] Anexo 02 folios del 35 al 38 del expediente digital

[24] Anexo 02 folio 39 del expediente digital

[25] Anexo 08 folios 16 al 23 del expediente digital

[26] Anexo 023 folios 1 al 3 del expediente digital.

- ✓ Oficio QUILLA-19-095815 de 30 de abril de 2019[27], suscrito por el Asesor Código 105 Grado 06 de la Secretaria Distrital de Tránsito y Seguridad Vial de Barranquilla, visible en los antecedentes administrativos anexo 023, mediante el cual allegan las hojas de vida de los vehículos UYM108 y UYT248, con sus soportes respectivamente.
- ✓ Interrogatorio de parte realizado al actor, señor Fredis Antonio León Chavarro, por parte del D.E.I.P. de Barranquilla.

7.4.- Presupuestos de la Responsabilidad Extracontractual del Estado. Con relación a la responsabilidad del Estado, la Carta Política de 1991 produjo su *"constitucionalización"* al erigirla como garantía de los derechos e intereses de los administrados y de su patrimonio, sin distinguir su condición, situación o interés.

De lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado, se desprende que esta tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por su acción como por su omisión, ya sea atendiendo a los criterios de falla en el servicio, daño especial, riesgo excepcional o cualquier otro.

En síntesis, la responsabilidad extracontractual del Estado se configura con la demostración del daño antijurídico y de su imputación a la administración.

El daño consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es "irrazonable," sin depender *"de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración."*[28].

La imputación no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño antijurídico se hace al Estado, de acuerdo con los criterios que se elaboren para ello, como por ejemplo el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, el régimen común de la falla del servicio o cualquiera otro que permita hacer la atribución en el caso concreto.

7.5.- Noción del daño y del daño antijurídico. Por daño ha de entenderse la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona. Daño que deberá ser personal, cierto y directo, tal y como lo explica Mazeaud:

> "*Es un principio fundamental del derecho francés, aun cuando no esté formulado en ningún texto legal, que, para proceder judicialmente, hay que tener un interés: «Donde no hay interés, no hay acción». Una vez establecido el principio, ha surgido el esfuerzo para calificar ese interés que es necesario para dirigirse a los tribunales:*

[27] Anexo 024 del expediente digital.

[28] Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

> *debe ser cierto, debe ser personal. Pero se agrega: debe ser «legítimo y jurídicamente protegido» […]*"[29].

Así, los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del eventual[30]. Al efecto, el Consejo de Estado, ha manifestado que para que el daño pueda ser reparado debe ser cierto[31-32], esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio:

> "[…] *tanto doctrinal como hipotéticamente ha sido suficientemente precisado que dentro de los requisitos necesarios para que proceda la reparación económica de los perjuicios materiales, es indispensable que el daño sea cierto; es decir, que no puede ser eventual, hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas; aunque no se opone a dicha certeza la circunstancia de que el daño sea futuro. Lo que se exige es que no exista duda alguna sobre su ocurrencia*[33]".

De igual forma, para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo: probar la certeza del perjuicio.

Adicionalmente, el daño objeto de la reparación sólo es aquel que reviste la característica de ser *antijurídico*. Se considera como tal, la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien lo padece.

Así pues, daño antijurídico es aquél que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo.

En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional señala que la "*antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima*"[34].

---

[29] MAZEAUD. Lecciones de derecho civil. Parte primera. Volumen I. Introducción al estudio del derecho privado, derecho objetivo y derechos subjetivos. Traducción de Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, p.510.

[30] CHAPUS. "Responsabilité Publique et responsabilité privée"., ob., cit., p.507.

[31] Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 1994, expediente 8998.

[32] Sección Tercera, sentencia de 19 de octubre de 1990, expediente 4333.

[33] Salvamento de voto del Consejero de Estado Joaquín Barreto al fallo del 27 de marzo de 1990 de la Plenaria del Consejo de Estado, expediente S-021.

[34] Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: "El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic)

7.6.- El caso en concreto. *Prima facie* es menester señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Decreto 172 de 2001[35], el ingreso de los vehículos al parque automotor se puede dar por incremento del ya existente, o por la figura de la reposición, que se da cuando la vinculación del automotor se realice con el fin de sustituir otro que ya se encuentra matriculado en el servicio público.

Existe en el plenario la denuncia penal presentada en el año 2012 ante la Fiscalía General de la Nación por el funcionario que fungía como Secretario Distrital de Movilidad de Barranquilla, en la cual se puso de manifiesto que en dicho ente territorial desde el año 1995 no se realiza el incremento del parque automotor, por lo que lo viable era dar aplicabilidad a la figura de la reposición. Que, en este contexto, se realizó un censo con el fin de determinar, entre otras cosas, la legalidad del parque automotor de transporte público existente en el Distrito, por lo que se hizo un inventario detallado de la información que contiene la hoja de vida de cada rodante de acuerdo con los documentos que reposan en cada uno de ellas, pudiéndose identificar que en diferentes casos se realizaron dos (2) o más reposiciones por un solo vehículo, situación ilegal toda vez que solo se puede reponer un vehículo por otro una sola vez.

Es así como en respuesta a derecho de petición presentado por el aquí accionante, identificado con radicado interno EXT-QUILLA-16-123417 del 14 de octubre de 2016[36], la Jefe de Servicios al Cliente de la Secretaria Distrital de Movilidad de Barranquilla le dio respuesta mediante el Oficio QUILLA-16-153777 de 8 de noviembre de 2016, en el cual le puso de manifiesto al anterior situación al aquí accionante. Así mismo, ante requerimiento efectuado por el Juez A quo al ente territorial accionado a efectos de que allegara los antecedentes administrativos que dieron origen al problema jurídico a cuya solución se

---

construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio hasta el daño antijurídico. Ello implica la ampliación del espacio en el que puede declararse la responsabilidad patrimonial del Estado pues el punto de partida para la determinación de esa responsabilidad ya no está determinado por la irregular actuación estatal – bien sea por la no prestación del servicio, por la prestación irregular o por la prestación tardía- sino por la producción de un daño antijurídico que la víctima no está en el deber de soportar, independientemente de la regularidad o irregularidad de esa actuación". Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002. PANTALEÓN, Fernando. "Cómo repensar la responsabilidad civil extracontractual (También de las Administraciones públicas)", ob., cit., p.168. Debe advertirse que revisada la doctrina de la responsabilidad civil extracontractual puede encontrarse posturas según las cuales "debe rechazarse que el supuesto de hecho de las normas sobre responsabilidad civil extracontractual requiera un elemento de antijuricidad (sic)".

[35] Decreto 172 de 5 de febrero de 2001 *"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi."*

*"**Artículo 35. Ingreso de los vehículos al parque automotor**. A partir de la promulgación del presente decreto, las autoridades de transporte competentes no podrán autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte, por incremento, hasta tanto no se determinen las necesidades del equipo mediante el estudio técnico de que tratan los artículos siguientes.*

*Entiéndase como Ingreso de taxis al servicio público individual de transporte, la vinculación de vehículos al parque automotor de este servicio en un distrito o municipio. **El ingreso podrá ser por incremento o por reposición**. Será por incremento cuando la vinculación implique un aumento en el número de vehículos de esa modalidad que operan en la respectiva localidad. **Será por reposición cuando la vinculación se realice para sustituir otro vehículo que se encuentre matriculado en el servicio público**."* (Subraya y negrillas fuera de texto)

[36] Folios 34 y 35 del cuaderno No. 1 del expediente digital.

contrae la Sala, se dio respuesta mediante Oficio QUILLA-19-095815 de fecha 30 abril de 2019[37], en el que se puso de manifiesto lo siguiente:

"…*Revisada la información de la placa UYN466 se encuentra, que se trata de un caso de "cupo gemelo" de taxi, que fue denunciado por esta secretaria en el año 2012 y cuya investigación cursa actualmente en la Fiscalía 4 Delegada ante el Tribunal, bajo el SPOA 080016001257201204708, encontrándonos a la espera de pronunciamiento del despacho investigador. Al caso concreto en la denuncia le correspondió el número 113, en el que se encuentran involucrados los vehículos de placas UYM108, UYT248 Y* ***UYN466****, del cual se solicitaron antecedentes administrativos por haber dado origen a la demanda de la referencia.*

En la hoja de vida del vehículo UYM108 se encontraron los siguientes soportes referentes al "cupo":

- *Resolución 0497 de 16 de junio de 2000, mediante la cual se autoriza la reposición por hurto del vehículo de placa UYM108.*
- *Resolución 0071 de 14 de febrero de 2001, por la cual se Revoca la Resolución 0497 de 2000.*
- *Resolución 0285 de 07 de febrero de 2006, a través de la cual se autoriza la reposición por hurto del vehículo UYM108.*

En la hoja de vida del vehículo de placa UYT248 se encontró lo siguiente:

- *Resolución 0285 de 2006*
- *Documento de cesión de derecho de reposición del vehículo UYM108, suscrito por Débora Villareal y la firma Inversiones Hernández Ramos.*

En la hoja de vida del vehículo UYN466 obran los siguientes documentos referentes al "cupo":

- *Resolución 0497 de 2000*
- *Documento de cesión de derecho de reposición del vehículo UYM108, suscrito por Débora Villareal y Fredy León*

(…)."

Obsérvese como las actuaciones surtidas por la dependencia encargada del ente territorial accionado se debieron a actuaciones determinantes y exclusivas de un tercero por

[37] Visible en anexo 023 folio 1 del expediente digitalizado.

determinar por la Fiscalía 4 Delegada ante el Tribunal, bajo el SPOA 080016001257201204708, sin que pueda determinarse de las pruebas allegadas al plenario que en el comportamiento ilícito detectado consistente en el ingreso de dos (2) o más vehículos al parque automotor del D.E.I.P. de Barranquilla, bajo la figura de la reposición de un mismo vehículo, haya existido la participación de funcionarios de las entidades públicas aquí accionadas en complicidad con un tercero de mala fe, que haya derivado en la producción del daño antijurídico que afectó al actor cuyo resarcimiento se persigue a través del presente medio de control.

Aunado a lo anterior, se tiene que la Fiscalía General de la Nación al momento de descorrer el traslado de la demanda incoada, identificada en el epígrafe de la presente providencia, se puede evidenciar que las investigaciones penales en las cuales está incluido el vehículo del accionante, señor Fredis Antonio León Chavarro, aún no han culminado, por lo que no se han podido endilgar las respectivas responsabilidades a quienes en efecto les corresponda. Así las cosas, no siendo posible endilgar responsabilidad alguna a las demandadas, esta Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia que denegó las pretensiones de la demanda.

Sobre el particular, se tiene que el H. Consejo de Estado en sentencia de 8 de noviembre de 2001[38], procedió a determinar si el hecho de que la administración haya realizado el registro de un vehículo con fundamento en unos documentos falsos derivó la obligación de esa entidad de reparar el daño causado como consecuencia del mismo. Consideró que la respuesta a este interrogante debía ser positiva **siempre que en el acto de registro las autoridades competentes hubieran incurrido en irregularidad por acción u omisión en el cumplimiento de sus deberes legales.** Es decir, habría lugar a establecer la responsabilidad del Estado si los funcionarios de la entidad demandada, o al menos con su complicidad, en ejercicio de sus funciones, hubieran omitido el cumplimiento de los controles legales al realizar el acto:

> *La exigencia de inscripción de los vehículos en un registro público tiene por objeto permitir el control que debe ejercer el Estado sobre una actividad de interés general, que presenta un avance en el desarrollo social, pero que a su vez contiene una potencialidad destructiva que debe ser mantenida dentro de estrictos límites.*
>
> *(…)*
>
> *No obstante, la certificación oficial de los datos que consten en el registro genera confianza pública, por lo cual la administración está en el deber de diseñar los medios para obtener información verídica, consignar tales datos de manera idónea*

[38] Proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección "B", Citada en la sentencia del 10 de junio de 2009 analizada más adelante.

y certificarlos de manera que resulten útiles para facilitar las relaciones jurídicas que se deriven de ellos.

En consecuencia, el Estado será responsable de las fallas en que incurra al expedir certificaciones falsas o no idóneas que causen perjuicios a los particulares.

Sin embargo, no debe perderse de vista que en estos actos de registro y posterior certificación en los cuales se da fe de una verdad suministrada por un particular y no de un acto que la autoridad que expida la certificación haya debido presenciar, la responsabilidad por la veracidad del dato corresponde al particular que la suministra y si bien es cierto que el Estado debe establecer unas medidas de control para evitar que se alleguen datos falsos, también lo es que en aplicación del principio de la buena fe no debe confirmar todo cuanto el particular acredita ante éste.

En síntesis, puede afirmarse que para el Estado el deber de certificación implica responsabilidades de orden patrimonial cuando se ha incurrido en fallas en la elaboración del registro o en la expedición del certificado, pero no cuando da cuenta de la verdad formal consignada por el particular y se han agotado las medidas de control que el caso concreto exige.

(…)

Ahora bien, lo que debe resolverse en este caso es si del hecho de que la administración haya realizado el registro del vehículo objeto de este proceso con fundamento en unos documentos falsos se deriva la obligación de reparar el daño causado como consecuencia del mismo.

La respuesta a este interrogante debe ser positiva siempre que en el acto de registro las autoridades competentes hubieran incurrido en irregularidad por acción u omisión en el cumplimiento de sus deberes legales. En el caso concreto, sería atribuible a la administración el daño sufrido por el demandante si los documentos apócrifos hubieran sido expedidos por funcionarios de la Dirección de Aduanas o al menos con su complicidad, en ejercicio de sus funciones, o en el supuesto de que la autoridad encargada de realizar la inscripción hubiera omitido el cumplimiento de los controles legales al realizar el acto.

En relación con el primer supuesto, no obra en el expediente ninguna prueba que permita vincular a los funcionarios de la dirección de aduanas con el hecho. Es decir, que no hay razones para afirmar que en el delito de falsedad intervino ningún funcionario del Estado. El demandante afirmó haber denunciado penalmente por el

delito de estafa al señor Manuel Rueda Guzmán, anterior propietario del vehículo, pero no a funcionario alguno...

En el caso concreto el registro se realizó con fundamento en los documentos que fueron aportados por el propietario del bien y en la factura se autenticó la firma del vendedor, como exige el decreto referido.

En consecuencias no hubo falla del servicio de la entidad administrativa demandada que cumplió con el deber de controlar los datos consignados en el registro, de acuerdo con lo previsto en el reglamento. En tales condiciones, el hecho es imputable al particular que incurrió en delito de falsedad y por lo tanto, será éste quien deba indemnizar el daño causado al demandante[39]*.*

En otra ocasión, la Máxima Corporación de lo Contencioso concluyó que la legislación vigente al momento de los hechos no imponía a esos funcionarios la obligación de ejercer medidas de control adicionales para establecer la procedencia del vehículo, luego se cumplieron de manera plena los requisitos exigidos por las normas que regían, en ese momento, este tipo de actuaciones. Lo anterior, en los siguientes términos[40]:

"…De acuerdo con la normatividad vigente para el momento de los hechos y las pruebas que obran en el proceso no es posible derivar alguna irregularidad en el procedimiento seguido por la entidad demandada, tanto en la expedición de la licencia de tránsito inicial, como en los dos traspasos de propiedad posteriores. Respecto del registro inicial de vehículo se diligenció completamente el formulario único nacional y se aportaron los documentos requeridos por el artículo 73 del acuerdo 51 de 1993 y el vehículo fue debidamente identificado, de acuerdo con lo prescrito en el parágrafo primero del artículo 87 del código nacional de tránsito, entonces vigente. Lo mismo se puede afirmar de los dos traspasos de propiedad posteriores, por cuanto los formularios respectivos fueron debidamente diligenciados y se suministraron los documentos requeridos por el artículo 84 del acuerdo citado. En el mismo sentido, de la documentación que obraba en expediente del vehículo en la oficina de tránsito de Melgar, no se puede observar algún tipo de alteración o falsedad que llevaran a deducir que se trataba de un vehículo robado.

[39] [1]Expediente 13730.

[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección "B", Sentencia de 7 de julio de 2005, Rad. 73001-23-31-000-1996-04168-01, n.° interno 1497, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. En la referida providencia, se puso de manifiesto que el comprador de un vehículo demandó al Instituto de Tránsito y Transporte del Tolima, IDTT, por cuanto al poco tiempo de realizar el registro de traspaso del automotor en esas oficinas, este fue decomisado por el grupo de automotores de la Sijin, en la ciudad de Ibagué, por presentar signos de adulteración en las placas de identificación. Los demandantes alegaron que al momento de expedirse la licencia del vehículo las autoridades de tránsito omitieron constatar si sobre el bien pesaba algún comiso, embargo o reporte de hurto; tampoco verificaron que los sistemas de identificación del vehículo fueran auténticos, así como los documentos que soportaban la solicitud de expedición la licencia.

En efecto, del procedimiento aplicado por la entidad demandada y de los documentos aportados por los particulares que intervinieron en ellos, no llevaba a exigir de la entidad demandada una actuación diferente a la que efectivamente desarrolló; no se determinaba por la ley que se requiriera a otras autoridades la remisión de los antecedentes del vehículo; en efecto, nada conducía a ejercer medidas de control adicionales para establecer la procedencia del vehículo, como tampoco la legislación vigente al momento de los hechos establecía el deber de hacerlo; luego, se cumplieron de manera plena los requisitos exigidos por las normas que regían, en ese momento, este tipo de actuaciones. Se podría argüir que el vehículo debía ser examinado por peritos de la entidad demandada; sin embargo, las normas de registro inicial ni las de traspaso de propiedad lo exigían, por cuanto fue registrado como vehículo último modelo y en ninguna circunstancia lo exigía el traspaso. Además, la oficina de tránsito no contaba con peritos, pues no tenía equipos de diagnóstico mecánico al momento de los hechos y por esa razón el artículo sexto de acuerdo 51 de 1953 no imponía el cumplimiento de tal requisito.

Se concluye, entonces, que las autoridades de tránsito actuaron de acuerdo con las normas vigentes al momento del hecho sin que pudiera reclamarse de ellas una conducta diferente, ya que no se era posible deducir de manera evidente algún tipo de irregularidad o falsedad de los documentos aportados por quienes registraron el vehículo o realizaron el traspaso de propiedad del mismo. Razón por la cual se confirmará la sentencia apelada…"

Así mismo, el H. Consejo de Estado[41] consideró que los organismos de tránsito no tienen atribuida la facultad de investigar la autenticidad de los documentos allegados por las personas interesadas para su trámite, y menos aún están en el deber legal de comprobarla, toda vez que en relación con ese tipo de actuaciones se presume la buena fe de los particulares, a efectos de brindar celeridad y eficacia a los trámites que adelantan. Concluyó que el resultado dañoso obedeció a la presencia de una causa extraña, como lo es el hecho exclusivo y determinante de un tercero, lo cual exime de responsabilidad a la entidad demandada; lo anterior, conforme los siguientes considerandos:

"…En el caso particular, la obligación de la entidad demandada no podía ir más allá que el de dar fe acerca de los documentos que allegó la persona que matriculó inicialmente el vehículo, de suerte que no estaba dentro de su ámbito establecer si tales documentos

[41] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección "B", Sentencia de 10 de junio de 2009[41], Rad. 73001-23-31-000-1997-06031-01, exp. 16303, C.P. Myriam Guerrero de Escobar. En esta oportunidad, el actor atribuyó una falla por omisión en la prestación del servicio imputable al Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima, por haber matriculado un vehículo con documentos falsos, el cual había sido hurtado meses atrás en la ciudad de Medellín, circunstancia que le produjo perjuicios al actor cuando la Policía Nacional procedió a retener y decomisar el automotor adquirido legalmente. En esta ocasión.

eran falsos o no, pues dentro de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico a las autoridades de tránsito no estaba contemplada dicha posibilidad.

En efecto, en aplicación de la presunción de buena fe que ampara las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública y que consagra el artículo 83 de la Carta Política, el acuerdo No 00051 de 14 de octubre de 1993, "por el cual se dictan disposiciones en materia de tránsito terrestre automotor" proferido por la Junta Liquidadora del Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, disponía en el artículo 2º que en las gestiones que se adelantaran ante las autoridades de tránsito debía presumirse la buena fe.

Por su parte, el artículo 3º de dicha normatividad establecía que "La responsabilidad de todos los trámites que se lleven a cabo ante los organismos de tránsito y ante el INTRA, estará en cabeza del propietario, vendedor, comprador, mandatario, importador, tenedor, poseedor del vehículo; médicos en el evento de la práctica de los exámenes para la obtención de la licencia de conducción; propietarios, representante legal, directores de las escuelas de enseñanza automovilística, etc, sin perjuicio de las acciones legales que de ello se desprenda.

De conformidad con la normatividad aludida, las improntas tomadas sobre los datos de identificación del vehículo deben ser adheridas por el interesado en el Formulario Único Nacional. En ese sentido, es dable afirmar que al no corresponderles a las autoridades de tránsito el levantamiento de las improntas, mal podría exigirse de éstas la constatación sobre la originalidad y autenticidad de los datos allí consignados.

Las autoridades competentes deben partir, en aplicación del principio de la buena fe, del supuesto de que los datos de identificación del vehículo, según improntas acompañadas a la solicitud de matrícula o de traspaso de la propiedad, son originales. No es la autoridad de tránsito la competente para establecer la autenticidad de los documentos que amparan la importación, nacionalización y compraventa de un vehículo.

Los Organismos de Tránsito no tienen atribuida la facultad de investigar la autenticidad de los documentos allegados por las personas interesadas para su trámite, y menos aún están en el deber legal de comprobarla, toda vez que en relación con ese tipo de actuaciones se presume la buena fe de los particulares, quienes asumen la responsabilidad sobre la información suministrada a efectos de brindar celeridad y eficacia a los trámites.

No hay duda que la demandada, en aplicación del citado principio, cumplió con la obligación de registrar unos documentos que le fueron allegados por la persona

interesada. Y si bien dicha situación produjo confianza en el demandante en el sentido de que el automotor se encontraba debidamente matriculado, ello constata que las autoridades de tránsito cumplieron con la obligación que les imponía el ordenamiento legal, cuál era el registro del vehículo automotor. Desafortunadamente en este caso la persona que registró los documentos engañó a las autoridades de tránsito, artificio que no fue posible detectarlo por quien tenía la obligación de registrar la matrícula inicial del vehículo.

Además, el ordenamiento legal vigente para la época de los hechos no exigía a los organismos de tránsito la obligación de cotejar firmas, huellas o improntas, limitándose su labor a la evaluación formal de los documentos sometidos a inscripción…"

Corolario de lo anterior, y ante la imposibilidad de entrever la responsabilidad de los entes accionados, por cuanto la parte actora no demostró que los empleados a cargo de adelantar los trámites administrativos necesarios para la vinculación y/o ingreso de un vehículo en el parque automotor del D.E.I.P. de Barranquilla a través de la figura de la reposición[42], hubieran actuado junto con el tercero de mala fe en la producción del daño en cabeza del actor o hubieran omitido el cumplimiento de los controles legales en el trámite que adelantaron, permitiendo el ingreso de dos (2) o más vehículos por la reposición de uno solo, razón por la cual, y ante la imposibilidad de endilgar responsabilidad alguna a las demandadas, esta Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida el 29 de noviembre de 2023 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda.

7.7.- Costas. Al respecto, la Sala de Sección indica que si bien no existe criterio único que gobierne su condena, se acude al de causación conforme los lineamientos del H. Consejo de Estado, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[43], impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso[44].

---

[42] Decreto 172 de 5 de febrero de 2001 *"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi."*

*"**Artículo 35. Ingreso de los vehículos al parque automotor.** A partir de la promulgación del presente decreto, las autoridades de transporte competentes no podrán autorizar el ingreso de taxis al servicio público de transporte, por incremento, hasta tanto no se determinen las necesidades del equipo mediante el estudio técnico de que tratan los artículos siguientes.*

*Entiéndase como Ingreso de taxis al servicio público individual de transporte, la vinculación de vehículos al parque automotor de este servicio en un distrito o municipio. **El ingreso podrá ser por incremento o por reposición**. Será por incremento cuando la vinculación implique un aumento en el número de vehículos de esa modalidad que operan en la respectiva localidad. **Será por reposición cuando la vinculación se realice para sustituir otro vehículo que se encuentre matriculado en el servicio público**."* (Subraya y negrillas fuera de texto)

[43] «Artículo 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.»

[44] «Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se

En este orden, la Sala observa que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que sugiera causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no se encuentran elementos que justifiquen razonablemente la imposición de una condena; en tal sentido, que no procede su imposición al vencido, por lo que no se condenará en costas en esta instancia.

VIII. Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral Sección "B", administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. – CONFÍRMASE la sentencia de 29 de noviembre de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Segundo. - Sin costas en esta instancia.

Tercero. - Notifíquese la presente providencia al procurador judicial delegado para ante este Tribunal.

Cuarto. – Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

---

sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.» (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.
Se hace constar que la presente sentencia fue estudiada y aprobada por la sala en sesión de la fecha.

Los Magistrados,

OSCAR WILCHES DONADO

LUIS EDUARDO CERRA JIMÉNEZ **ÁNGEL HERNÁNDEZ CANO**

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sala de Decisión Oral – Sección "B" del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado : 08001233300020190034501
No. interno : 4354 – 2023
Demandante : JOSÉ DE JESÚS JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Demandado : Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y otro
Medio de control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Tema : Sanción moratoria por retardo en la consignación de las cesantías anualizadas
Segunda Instancia – Ley 1437 de 2011

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247[1] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

El señor José de Jesús Jiménez Rodríguez, a través de apoderada judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad del acto ficto o presunto producto del

---

[1] ***"ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS.*** *El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:*
(…) 4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente. (…).".

silencio de la administración por parte de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Secretaría de Educación Distrital ante la petición radicada el 5 de marzo de 2018, a través de la cual solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías.

A título de restablecimiento del derecho pidió que se ordene a la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Secretaría de Educación Distrital a que se le reconozca y pague la sanción moratoria establecida en la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, equivalente a un día de salario por cada día de retardo, contados desde los 70 días hábiles después de haber radicado la solicitud de reconocimiento de cesantías y hasta cuando se hizo efectivo el pago. De la misma forma, peticionó el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar con motivo de la disminución del poder adquisitivo de la sanción moratoria, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor desde la fecha en que se efectúo el pago de la cesantía hasta el momento de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso. También solicitó el pago de los intereses moratorios a partir del día siguiente de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se efectúe el pago, y se le condene en costas a la entidad demandada.

1.2. Hechos

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda son los siguientes (ff. 1 – 16)**:**

El demandante por laborar como docente en los servicios estatales le solicitó a la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Secretaría de Educación Distrital, el 23 de febrero de 2016, el reconocimiento y pago de las cesantías parciales.

A través de la Resolución 04186 del 12 de abril de 2017, la Secretaría de Educación de Barranquilla, le reconoció las cesantías parciales al demandante para reparación de vivienda. Afirmó que las cesantías fueron canceladas al demandante el 3 de enero de 2018, por intermedio de entidad bancaria.

Sostuvo que *"[a]l observase con detenimiento, mi representado solicitó la cesantía el día 23 de Febrero de 2016, siendo el plazo para cancelarlas el día 08 de Junio de 2016, pero se realizó el día 3 de Enero de 2018, por lo que transcurrieron 574 días de mora contados a partir de los 70 días hábiles que tenía la entidad para cancelar la cesantía hasta el momento en que se efectuó el pago."*

El 5 de marzo de 2018, el demandante solicitó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en el pago de la cesantía a la entidad, vencido el término para decidir, guardó silencio, produciéndose el acto ficto o presunto producto del silencio de la administración.

1.2 Normas violadas

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

Los artículos 5, 9 y 15 de la Ley 91 de 1989; 1 y 2 de la Ley 244 de 1995; 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006; Decreto 2831 de 2005.

2. Contestación de la demanda

2.1. Por parte de la Nación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

A través de apoderada judicial, la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en escrito visible a folios 85 a 93 del expediente, dio contestación a la demanda, en la cual se opuso a las pretensiones. Sostuvo que es responsabilidad del Ministerio de Educación y del municipio de los Córdobas, por cuanto estos recursos son girados al FOMAG.

Señaló que no se tiene evidencia sobre si la petición elevada por el demandante tuvo respuesta. Afirmó que no le asiste razón al demandante, puesto que se debe tener en cuenta es la fecha en que se realizó el giro efectivo de los recursos y no la fecha de retiro de los dineros, puesto que, conforme al certificado expedido por la Fiduprevisora S.A., se establece que la fecha en que se puso a disposición los dineros correspondientes al pago de las cesantías reconocidas mediante la Resolución 4186 del 12 de abril de 2017, corresponde al 26 de diciembre de 2017.

Mencionó que ante las entidades territoriales se deben realizar las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas de los miembros del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y estas deberán resolver a nombre de dicho fondo. Solicitó entonces, que en el evento en que se imponga condena sobre sanción por mora a la entidad, sea a cargo a los títulos de tesorería emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y no con cargo a los recursos del FOMAG, conforme al plan nacional de desarrollo.

Propuso como excepciones ineptitud sustantiva de la demanda por o cumplir con el artículo 161 del CPACA (no se demostró la ocurrencia del acto ficto), cobro de lo no debido, culpa de un tercero (aplicación de la Ley 1955 de 2019) al considerar que es de responsabilidad de la entidad territorial, no haber expedido el acto administrativo dentro del término que la norma consagra, improcedencia de la indexación de la sanción moratoria, y se abstenga de imponer costas a la entidad demandada.

2.2. Por parte de la Alcaldía Distrital de Barranquilla

A través de apoderada judicial, la Alcaldía Distrital de Barranquilla presentó escrito de contestación a la demanda, se opuso a las pretensiones por carecer de fundamento legal y propuso excepciones mediante escrito visible a folios 114 a 120 del expediente.

Manifestó que, en caso de que se configure el acto ficto, se debe tener en cuenta que se encuentra ajustado a derecho, en concordancia con las normas especiales

aplicables al asunto, es decir, las contenidas en la Ley 91 de 1989, Ley 962 de 2005, decreto 2831 de 2005, por lo que no es pasible de ser anulado, por no haberse materializado ninguna de las causales previstas en el artículo 137 del CPACA.

Señaló que la Secretaría de Educación Distrital cumplió con todo el trámite previsto en el Decreto 2831 de 2005, el cual consagró para el reconocimiento de las cesantías de los docentes oficiales afiliados al FOMAG, unos plazos diferentes a los previstos en la ley general, es decir, la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006. Por lo anterior, al demandante al momento del reconocimiento de las cesantías no le asistía razón al pretender que se le cancele una sanción moratoria con relación a los términos y disposiciones contenidas en la Ley 1071 de 2006, ya que, para su caso, las normas especiales que se deben aplicar no contemplaron la viabilidad o pago de la sanción por mora deprecada.

Alegó que el Distrito de Barranquilla, no se encuentra legitimado por pasiva dentro del proceso para fungir como responsable obligado al pago de la supuesta sanción por mora pretendida por el demandante, pues el pago de las prestaciones sociales de un afiliado al FOMAG, le corresponde efectuarlo al citado fondo por medio del administrador de los recursos. De tal suerte, en el evento en que se llegue a considerar la procedencia de la sanción moratoria, el llamado a responder es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Fiduprevisora S.A.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido.

3. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 14 de octubre de 2022, declaró no probadas las excepciones formuladas por las entidades demandadas, declaró la nulidad del acto ficto o presunto generado ante la falta de respuesta a la petición del 5 de marzo de 2018, y como consecuencia de lo anterior, determinó que el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago

de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías parciales que se le reconocieron, entre el 9 de junio de 2016 hasta el 2 de enero de 2018.

Analizado el material probatorio allegado al expediente, junto a las generalidades de la sanción moratoria por el no pago oportuno de cesantías a los docentes oficiales, el *a quo* encontró que el pago de las cesantías a favor del demandante debió realizarse a más tardar, el 8 de junio de 2016 (sanción moratoria exigible a partir del 9 de junio de 2016), y como quiera que, únicamente se pagó la suma de dinero reconocida el 3 de enero de 2018, en el período referenciado, se causó a su favor la sanción moratoria.

Y con relación a la entidad o dependencia que debe asumir el pago de la sanción moratoria por haber originado la mora, manifestó que le corresponderá al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagar a favor del demandante por la mora en el pago de las cesantías parciales que se reconocieron al demandante, un día de salario por cada día de retardo teniendo en cuenta que, no es procedente la aplicación de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, toda vez que no se encontraba vigente para el momento en que se solicitó.

Consideró el *a quo* compulsar copias de la actuación judicial a los órganos de control, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, así como a la Procuraduría Provincial de Barranquilla y a la oficina de control disciplinario interno de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, para que, si a bien lo tienen y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, indaguen si hay o no lugar a determinar si existió responsabilidad disciplinaria y/o fiscal de los servidores públicos o contratistas que adelantaron labores en la Secretaría de Educación Distrital de Barranquilla para la fecha en que se habría causado la sanción moratoria.

4. Recurso de apelación

La Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio mediante apoderada judicial presentó recurso de

apelación en contra de la sentencia de primera instancia, a través de memorial visible a folios 213 a 217 del expediente, en el cual solicitó se revoque o modifique la sentencia de primera instancia, y en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que si bien, la sanción moratoria si es aplicable al pago de las cesantías del FOMAG, a pesar de que no esté previsto en la Ley 91 de 1989 ni en la Ley 962 de 2005, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la presencia de problemas operativos en las entidades territoriales impide el cumplimiento de los términos para proyectar las respectivas resoluciones que reconocen las prestaciones sociales de los educadores nacionales.

Alegó que la sentencia se equivoca al momento de la interpretación de las pruebas documentales que obran en el expediente, con relación al certificado del pago de las cesantías expedida por Fiduprevisora, teniendo en cuenta que este se realizó el 26 de diciembre de 2017, pero la fecha en que se realizó el pago por la entidad bancaria fue el 2 de enero de 2018, por lo que existe un desfase en el conteo de los días de mora. Señaló que los dineros fueron puestos a disposición días antes de que el docente los retiró, razón por la que se debe tener en cuenta esta fecha y no el día en que fueron retirados.

5. Alegatos de conclusión

Mediante auto del 23 de noviembre de 2023 (f. 228), se prescindió del período para correr traslado a las partes conforme al numeral 5 del artículo 67 del Ley 2080 de 2021, por lo que una vez surtido el término de notificación del auto a través del cual se admitió el recurso de apelación, conforme a lo establecido en el artículo 3 del artículo 67 *ibidem*, el expediente ingresó para proferir decisión de segunda instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Subsección es competente para conocer en segunda instancia de este proceso de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del CPACA.

2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, la Sala debe decidir si procede revocar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, se determinará si a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les resulta aplicable lo dispuesto en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

3. Análisis de la Sala

3.1. Marco normativo y jurisprudencial de la sanción moratoria causada por el retardo en el pago de las cesantías definitivas y parciales

La Ley 244 del 29 de diciembre de 1995 ***"****por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones"* señaló el procedimiento para la liquidación y pago de las cesantías de todos los servidores públicos, así:

> ***"Artículo 1°. [Subrogado por el artículo 4°. de la Ley 1071 de 2006]. Términos:*** *Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.*
>
> *Parágrafo. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*

> *Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo."*

Por su parte, el artículo 2 *ibidem* reguló el término máximo que tiene la entidad para el reconocimiento de las cesantías, y en el parágrafo consagró la sanción moratoria causada por el incumplimiento de la entidad pública empleadora consistente en un día de salario por cada día de retardo hasta el pago efectivo, en los siguientes términos:

> ***"Artículo 2°. (Subrogado por el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006)****. Mora en el pago: La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*
>
> ***Parágrafo.*** *En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste".*

Dicha normatividad fue adicionada y modificada por la Ley 1071 del 31 de julio de 2006, indicando que su objeto era *"reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación"*[2] y reguló la sanción por el no cumplimiento de los términos perentorios allí establecidos a favor de los trabajadores públicos, tal y como lo señala el artículo 2 de la Ley 1071 de 2006:

> ***"Artículo 2. Ámbito de aplicación.*** *Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro."*

Por su parte, el artículo 4 *ibidem*, estipuló el término para la expedición de la

---

[2] *Artículo 1*

resolución por medio de la cual se reconocen las cesantías y la procedencia de la sanción moratoria, a saber:

> ***"Artículo 4°.*** *Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.*
>
> ***Parágrafo.*** *En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*
>
> *Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.*
>
> ***Artículo 5°.*** *Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*
>
> ***Parágrafo.*** *En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este".*

3.2. Los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la sanción moratoria de la Ley 1071 de 2006

La Corte Constitucional a través de la sentencia SU-336 de 2017[3], concluyó que, debido a la naturaleza de la labor desempeñada por los docentes, éstos deben ser tratados como empleados públicos beneficiarios de la Ley 1071 de 2006, teniendo en cuenta que cobija a todos los funcionarios públicos y servidores de las ramas del poder público. En este sentido, expuso que los docentes tienen derecho al pago de la referida sanción moratoria, por las siguientes razones:

---

[3] *M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.*

"(i) El pago oportuno de las cesantías garantiza el reconocimiento efectivo de los derechos al trabajo y a la seguridad social, y desarrolla la finalidad constitucional por la cual fue establecida esa prestación social bajo el principio de integralidad. De igual forma, se acompasa con lo establecido en los diferentes tratados internacionales sobre la materia ratificados por Colombia.

(ii) En la exposición de motivos de la iniciativa legislativa de la Ley 1071 de 2006 se señaló que su ámbito de aplicación cubre a todos los funcionarios públicos y servidores estatales de las tres ramas del poder, así como a las entidades que prestan servicios públicos y de educación, es decir, involucra a todo el aparato del Estado no solo a nivel nacional sino territorial.

(iii) Al igual que los demás servidores públicos, los docentes oficiales en calidad de trabajadores tienen derecho a que se les reconozcan pronta y oportunamente sus prestaciones sociales, por lo que proceder en contrario significaría desconocer injustificadamente el derecho a la igualdad, respecto de quienes sí les fue reconocida la sanción por la mora en el pago de las cesantías.

(iii) Existen importantes semejanzas entre las características usualmente atribuidas a la figura de los empleados públicos y las que son propias del trabajo de los docentes oficiales, a saber: pertenecen a la rama ejecutiva, cumplen dentro de ella una tarea típicamente misional respecto de la función que compete a las secretarías de educación de las entidades territoriales y, en su momento, al Ministerio de Educación Nacional, se encuentran sujetos a un régimen de carrera y su vinculación se produce por efecto de un nombramiento.

(iv) En tanto los docentes oficiales no han sido ni podrían ser ubicados como parte de ninguna de las otras especies de servidores públicos, han de ser considerados como empleados públicos.

(v) El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 exceptuó de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social a los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio".

A su turno, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 18 de julio de 2018[4], unificó jurisprudencia sobre la aplicación de la Ley 1071 de 2006 (que modificó la Ley 244 de 1995) a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, regidos por la Ley 91 de 1989[5], teniendo en cuenta las diversas posturas que tenía el Consejo de Estado sobre el reconocimiento de la sanción moratoria en el pago de las cesantías a favor de

---

[4] Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia CE-SUJ-SII-012-2018, proceso con radicado 73001-23-33-000-2014-00580-01, (N.I. 4961-2015).
[5] Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia CE-SUJ-SII-012-2018, proceso con radicado 73001-23-33-000-2014-00580-01, proceso con radicado 4961-2015. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

los docentes.

Por ello, con el propósito de unificar jurisprudencia, esta Corporación explicó que los docentes hacen parte de la categoría de empleados públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política, en razón a la naturaleza del servicio que prestan, la regulación del servicio docente, su ubicación en la Rama Ejecutiva del Estado y, la implementación de la carrera docente, que comprende el ingreso, ascenso y retiro del servicio.

En virtud de dicha calidad de empleados públicos esta Corporación determinó que *"a los docentes les son aplicables las Leyes 244 de 1995[6] y 1071 de 2006[7], que contemplan la sanción por mora en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales o definitivas de los servidores públicos; siendo consonante esta posición, con la adoptada por la Corte Constitucional".*

Frente a la aplicación de estas disposiciones, la Sección Segunda en la mencionada Sentencia de Unificación del 18 de julio de 2018, precisó que la Ley 1071 de 2006 prevalece sobre el Decreto 2831 de 2005[8], que fue inaplicado por la excepción de ilegalidad, ya que desconoce la jerarquía normativa de la ley en comento, al establecer términos diferentes para el reconocimiento de las cesantías definitivas o parciales. En relación con el momento a partir del cual empieza a correr la sanción moratoria, la Sala hará referencia en el capítulo siguiente.

En la mencionada sentencia de unificación, también se precisó que la Ley 1071 de 2006, no establece como requisito de exigibilidad de la sanción moratoria causada por el retardo en el pago de las cesantías parciales o definitivas que exista disponibilidad presupuestal para pagar esta prestación[9], ni que el respeto

---

[6] «Por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.»
[7] «Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.»
[8] Por el cual se reglamentan el inciso 2° del artículo 3° y el numeral 6 del artículo 7° de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones.
[9] La Corte Constitucional en la sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997 señaló que una vez se han liquidado las cesantías parciales lo normal es que el trabajador las reciba para atender las necesidades que justifican su retiro, por lo tanto, el retardo de la administración le causa un perjuicio y si bien la entidad solo puede efectuar el gasto cuando cuente con la disponibilidad presupuestal, lo equitativo es que el trabajador no asuma la carga de la demora en el pago.

del turno de quienes han pedido el reconocimiento de las cesantías justifica el desconocimiento de los plazos legales para satisfacer esta prestación, de modo que se impida la exigibilidad de la sanción moratoria. A juicio de la Sala el respeto del turno se entiende en el marco de los términos legales.

Ahora bien, en relación con la sanción moratoria causada por el retardo en el pago de cesantías definitivas y parciales, la Ley 244 del 29 de diciembre de 1995 ***"****por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones"* señaló el procedimiento para el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías de todos los servidores públicos, así:

> ***"Artículo 1°. [Subrogado por el artículo 4°. de la Ley 1071 de 2006]. Términos:*** *Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.*
>
> *Parágrafo. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*
>
> *Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo."*

Por su parte, el artículo 2 *ibidem* reguló el término máximo que tiene la entidad para el reconocimiento de las cesantías, y en el parágrafo consagró la sanción moratoria causada por el incumplimiento de la entidad pública empleadora consistente en un día de salario por cada día de retardo hasta el pago efectivo, en los siguientes términos:

> ***"Artículo 2°. (Subrogado por el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006)****. Mora en el pago: La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*

> ***Parágrafo.*** *En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste".*

Dicha normatividad no solo impuso términos específicos para el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías, sino también regularon la sanción por el no cumplimiento de los términos perentorios allí establecidos a favor de los trabajadores públicos, tal y como lo señala el artículo 2 de la Ley 1071 de 2006:

> ***"Artículo 2. Ámbito de aplicación.*** *Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro."*

Igualmente, estipuló el término para la expedición de la resolución que reconoce las cesantías y la procedencia de la sanción moratoria, en los artículos 4 y 5 así:

> ***"Artículo 4°.*** *Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.*
> ***Parágrafo.*** *En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.*
> *Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.*
>
> ***Artículo 5°.*** *Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.*
> ***Parágrafo.*** *En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y*

cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este".

Ahora bien, con el fin de establecer el momento a partir del cual se hace exigible la sanción por mora, la mencionada Sentencia de Unificación del 18 de julio de 2018 estudió las distintas hipótesis que pueden presentarse en cuanto a la forma y oportunidad del acto de reconocimiento de la prestación (acto ficto o expreso oportuno o extemporáneo), la notificación, interposición de recursos y términos de ejecutoria de dicha actuación, y determinó las siguientes reglas jurisprudenciales[10]:

*"**SEGUNDO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar en cuanto a la exigibilidad de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, las siguientes reglas:*

i) En el evento en que el acto que reconoce las cesantías definitivas y parciales se expida por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre 70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

ii) Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuando corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley[11] para que la entidad intentará notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. Por su parte, cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.

iii) Cuando se interpone recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se

---

[10] La Sección Segunda consideró que "en el evento en que la administración no resuelva la solicitud de la prestación social –cesantías parciales o definitivas- o lo haga de manera tardía, el término para el cómputo de la sanción moratoria iniciará a partir de la radicación de la petición correspondiente, de manera que se contarán 15 días hábiles para la expedición del acto administrativo de reconocimiento (Art. 4 L. 1071/2006), 10 del término de ejecutoria de la decisión (Arts. 76 y 87 de la Ley 1437 de 2011) [5 días si la petición se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984, artículo 51], y 45 días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución".
[11] Artículo 69 CPACA.

> *notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto".*

Por último, la citada Sentencia de Unificación también sentó jurisprudencia en cuanto al salario de liquidación de la sanción moratoria y la imposibilidad de indexar esa base (sin perjuicio de la actualización de la respectiva condena):

> ***"TERCERO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que, en tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora sin que varíe por la prolongación en el tiempo.*
>
> ***CUARTO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que es improcedente la indexación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA".*

4. Caso concreto

El señor José de Jesús Jiménez Rodríguez presentó petición ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de las cesantías parciales para reparación de vivienda, el 23 de febrero de 2016, conforme se estableció en los hechos de la demanda.

A través de la Resolución 04186 del 12 de abril de 2017 (ff. 20 – 21), notificada el 15 de mayo de 2017 (f. 21 reverso), expedida por la Secretaría Distrital de Educación de Barranquilla, en nombre y representación de la Nación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se le reconoció al demandante las cesantías parciales, por valor de $36.595.656, y se ordenó el descuento como anticipo de cesantías con destino a reparación de vivienda equivalente a $28.942.797.

Obra a folio 23 del expediente, formato de pago del Banco BBVA, del 3 de enero de 2018, en el que se advierte que el demandante recibió la suma de $28.942.797, por parte de la Fiduciaria La Previsora S.A.

La demandante mediante petición de fecha 5 de marzo de 2018, solicitó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio del Distrito de Barranquilla, el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, por el retardo en el pago de las cesantías parciales, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006 (ff. 23 – 24).

Transcurrido el plazo consagrado en la ley, la entidad demandada omitió dar respuesta a la solicitud presentada por el demandante, configurándose de esta forma, el acto ficto surgido ante el silencio de la administración.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, certificó que el 26 de diciembre de 2017, puso a disposición del demandante el monto de las cesantías reconocidas mediante la Resolución 04186 del 12 de abril de 2017 (f. 105).

En el *sub-lite, e*l señor José de Jesús Jiménez Rodríguez, quien trabajó como docente vinculado al Distrito de Barranquilla, solicitó la nulidad del acto ficto o presunto surgido ante el silencio de la administración, mediante el cual se negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, consistente en un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías parciales.

Sobre el particular, la Sala advierte que la Corte Constitucional en la sentencia SU-336 de 2017, estableció que los docentes oficiales, por la naturaleza de la labor desempeñada, deben ser tratados como empleados públicos y, por tanto, beneficiarios de las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.

A su vez, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia proferida el 18 de julio de 2018, decidió unificar jurisprudencia sobre la aplicación de la Ley 1071 de 2006 a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el sentido de indicar que aunque con anterioridad existió discusión sobre este aspecto, debido a la naturaleza del servicio que prestan, hacen parte de la categoría de empleados públicos y, por lo mismo, pueden verse beneficiados por las normas en cuestión.

Teniendo en cuenta lo anterior, a los docentes oficiales se les aplica lo dispuesto en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, razón por la cual se entrará a estudiar si procede reconocer la sanción moratoria derivada del retardo en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales reclamadas por la demandante.

De los hechos de la demanda se estableció que el demandante mediante solicitud presentada el 23 de febrero de 2016, le solicitó al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Distrito de Barranquilla, el reconocimiento de las cesantías parciales con destino a reparaciones locativas. A través de la Resolución 04186 del 12 de abril de 2017, notificada el 15 de mayo de 2017, se le reconoció y ordenó el pago de las cesantías parciales.

En este orden de ideas, se debe aclarar que, como la reclamación para el reconocimiento de las cesantías se presentó el 23 de febrero de 2016, el acto administrativo debió expedirse en el término de 15 días exigido en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, esto es, a más tardar el 15 de marzo de 2016, de modo, que la Resolución 04186 del 12 de abril de 2017, fue extemporánea.

Toda vez que el acto de reconocimiento de las cesantías parciales fue tardío hay que remitirse a lo expuesto por la Sala Plena de esta Corporación en sentencia del 27 de marzo de 2007, donde se consideró que:

> *"Cuando la Administración resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías en forma tardía buscando impedir la efectividad conminatoria de la sanción de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995, el tiempo a partir del cual comienza a correr el término para que se genere la indemnización moratoria debe contarse desde la fecha en la cual el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas, es decir, quince (15) días hábiles que tiene la entidad para expedir la resolución, más cinco (5) días hábiles que corresponden a la ejecutoria"*[12].

En la sentencia de unificación de la Sección Segunda de la Corporación del 18 de julio de 2018, se estudió esta hipótesis en virtud de la Ley 1071 de 2006,

---

[12] *Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Jesús María Lemos Bustamante, proceso con radicado 76001-23-31-000-2000-02513-01 (2777-2004).*

resaltando que la ausencia de respuesta de la administración frente a la reclamación o cuando se profiera fuera de los términos legales, no impide la causación de la sanción moratoria, de modo que en estos eventos el término de 65 o 70 días[13] se cuenta a partir de la solicitud del interesado sobre el reconocimiento de las cesantías parciales o definitivas. En efecto se precisó en la citada providencia:

> *"92. Es preciso indicar así, que el establecimiento de un término para el reconocimiento de la cesantía y de otro para que se efectúe su pago efectivo, busca proteger al trabajador garantizando el cometido de tal prestación, y que justamente con ella, se pueda solventar la eventualidad para la cual la solicitó -parciales- o por la que se causó -definitivas-.*
>
> *(…)*
>
> *94. En criterio de la Sala, éste debe ser el real entendimiento de la sanción moratoria por no expedir el acto de reconocimiento en término, pues lo contrario sería asumir que la simple inacción de la administración impediría la causación de la penalidad analizada en esta sentencia, en detrimento de la filosofía de la cesantía y de los derechos del trabajador.*
>
> *95. En consecuencia, la Sección Segunda de esta Corporación fija la regla jurisprudencial concerniente a que en el evento en que la administración no resuelva la solicitud de la prestación social –cesantías parciales o definitivas- o lo haga de manera tardía, el término para el cómputo de la sanción moratoria iniciará a partir de la radicación de la petición correspondiente, de manera que se contarán 15 días hábiles para la expedición del acto administrativo de reconocimiento (Art. 4 L. 1071/2006[14]), 10 del término de ejecutoria de la decisión (Arts. 76 y 87 de la Ley 1437 de 2011[15]) [5 días si la petición se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo –*

---

[13] Este término de 65 o 70 días depende de si la reclamación se presentó en vigencia del Código Contencioso Administrativo, donde el término de ejecutoria era de 5 días, o si estaba en rigor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que dicho término es de 10 días.

[14] «Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación. […]
Artículo 4. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.»

[15] «ARTÍCULO 76. oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez. […]
ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:
1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.»

> *Decreto 01 de 1984, artículo 51[16]], y 45 días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución. Por consiguiente, al vencimiento de los 70 días hábiles discriminados en precedencia, se causará la sanción moratoria de que trata el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006[17»18].*

Visto lo anterior, siguiendo el criterio hermenéutico de la Sala, se tiene que el término de exigibilidad de la sanción moratoria en el *sub - lite* empezó a correr desde 9 de junio de 2016, pues no existió ninguna situación atribuible a la parte demandante, con la cual se justifique la tardanza de la entidad para el reconocimiento y pago de las cesantías parciales solicitadas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Reclamación para el pago de las cesantías parciales	23 de febrero de 2016
Término de 15 días hábiles para expedir el acto administrativo	15 de marzo de 2016
Ejecutoria (10 días - CPACA)	1 de abril de 2016
Vencimiento del término para el **pago** - 45 días (Art. 5 Ley 1071 de 2006)	8 de junio de 2016

Así las cosas, la exigibilidad de la sanción moratoria se dio del 9 de junio de 2016, esto es, al día siguiente al vencimiento del término para el pago de las cesantías parciales, por lo tanto, el demandante tenía plazo para reclamar el reconocimiento y pago de dicha sanción hasta el día 9 de junio de 2019, y por haberlo realizado el **5 de marzo de 2018**, para esa fecha **no** había operado el fenómeno de la prescripción, conforme con el criterio establecido en la Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2020.

Cabe destacar entonces, que la exigibilidad de la sanción moratoria reclamada en la demanda, regulada en la Ley 244 de 1995 (modificada por la Ley 1071 de 2006), no empieza a causarse con el pago efectivo de los auxilios de cesantías, sino que, se reitera, es el legislador quien dispone que la exigibilidad de la

---

[16] «Artículo 51. Oportunidad y presentación. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo. […]
Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme. […]»
[17] «Artículo 5°. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.»
[18] Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación por importancia jurídica CE-SUJ-SII-012-2018, proceso con radicado 73001-23-33-000-2014-00580-01

sanción moratoria se da al finalizar los 45 días que posee la entidad para el pago, en este caso, corresponde al 9 de junio de 2016.

Ahora bien, advierte la Sala que la decisión de primera instancia deberá ser modificada, en el sentido de ordenar el pago de la sanción moratoria pretendida entre el 9 de junio de 2016 al 25 de diciembre de 2017, y no como en forma errada lo ordenó el *a quo*[19], teniendo en cuenta que, conforme al certificado expedido por la Fiduprevisora S.A. mediante documental emitida el 28 de marzo de 2022, obrante a folios 105 a 106 del expediente, el monto de las cesantías reconocidas a través de la Resolución 04186 del 12 de abril de 2017, estuvieron a disposición del demandante en la entidad bancaria, a partir del 26 de diciembre de 2017, fecha a partir de la cual podía retirarlas, sin que sea razonable condenar a la entidad demandada a que pague 8 días de moratoria, cuando la demora en la reclamación es por parte del demandante.

Finalmente, la Sala considera que en este caso no hay lugar a condenar en costas debido a que en virtud de lo establecido en el artículo 365, numeral 8, del CGP, aplicable al caso por expresa remisión del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, *"Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación",* lo cual no ocurre en el *sub - lite*.

III. DECISIÓN

Atendiendo la normatividad en cita y el acervo probatorio, la Sala concluye que la decisión de primera instancia deberá ser modificada, en lo correspondiente al restablecimiento del derecho, en el sentido de ordenar el pago de la sanción moratoria pretendida entre el 9 de junio de 2016 al 25 de diciembre de 2017, teniendo en cuenta que el monto de las cesantías reconocidas al demandante, estuvieron a su disposición a partir del 26 de diciembre de 2017, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

---

[19] *2 de enero de 2018.*

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

FALLA

MODIFICAR el inciso segundo (2) del numeral segundo de la sentencia de fecha catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en los siguientes términos:

> *"Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se determina que el demandante (José Jiménez Rodríguez) tiene derecho a que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio le reconozca y pague la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías parciales que se le reconocieron, entre el* ***9 de junio de 2016 al 25 de diciembre de 2017****, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia."*

TERCERO.- Se confirma en lo demás la providencia recurrida

CUARTO.- Sin condena en costas en esta instancia.

QUINTO.- Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

(Firmado electrónicamente)
JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A
Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., seis (6) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación:	08001-23-33-000-2019-00383-01 (69.806)
Actor:	Robinson Aduen Gonzáles y otros
Demandado:	Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla
Referencia:	Reparación directa

Temas: *REPARACIÓN DIRECTA / FALLA EN EL SERVICIO – Hecho de un tercero – causa exclusiva del daño.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Solicitan los actores que se declare responsable a la entidad accionada por la presunta falla en el servicio derivada de la decisión administrativa proferida por la Inspectora Quinta de Reacción Inmediata, mediante la cual ordenó el desalojo y posterior demolición del local comercial de los accionantes.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la proferida el 13 de junio de 2022 por el Tribunal Administrativo del Atlántico[1], mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda presentada el 21 de junio de 2019 por los señores Robinson Aduen González y otros[2], contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, con el fin de que se le declare responsable por la presunta falla en el servicio derivada de la decisión administrativa ya referida. Deprecan los actores que se reparen los perjuicios materiales y morales que les fueron irrogados, referentes a la pérdida de clientela, prestigio y *Good Will* del establecimiento comercial[3].

2. Como soporte fáctico de sus pretensiones, señalaron que desde el año 1956, el señor Robinson Aduen González, es poseedor de buena fe de un local comercial ubicado en la calle 59, entre la carrera 43 y 44, distinguido como “Local 77”, en donde funcionaba el establecimiento de comercio de nombre “*Restaurante Donde Robin*”[4], que hacía parte del globo de terreno denominado “*Mercadito de Boston*” en la ciudad de Barranquilla. El 30 de octubre de 1981, -la antigua- Empresas

---

[1] Índice 2, Samai: *“Expediente digital”.*
[2] Magaly Esther Arévalo Gallardo, Erika Frinet Aduen Arévalo, Julia Teresa Aduen Arévalo, Elizabeth Aduen Arévalo y Magaly Esther Aduen Arévalo actuando en nombre propio y en el de su menor hijo Samuel Habib Romero Arévalo.
[3] i) A título de daño material, a favor del señor Robinson Aduen González en su condición de directo afectado, la suma de $587’499.244 por concepto de daño emergente y la suma de $1.500’000.000, por concepto de lucro cesante. ii) A título de daño moral, para Robinson Aduen González y Magaly Esther Arévalo Gallardo -su cónyuge- en calidad de afectados directos, y para sus hijas Erika Frinet, Julia Teresa, Elizabeth y Magaly Esther Aduen Arévalo y su nieto Samuel Habib Romero Aduen, en su condición de familiares más próximos, la suma de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para cada uno de ellos. En favor de Robinson Aduen González, por concepto de “daño[s] morales, derecho a la honra, prestigio, [Good Will] comercial, pérdida de local comercial”, se solicitó el reconocimiento de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes
[4] Manifestaron que el establecimiento comercial se dedicaba a la venta de desayunos, almuerzos, refrescos y bebidas.

Públicas Municipales del Distrito de Barranquilla, le adjudicó dicho local a la señora Julia González, madre del señor Aduen González.

3. Señalaron que con ocasión de un contrato de compraventa celebrado el 1° de abril de 2002, entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y el Caribe – EDUBAR S.A. (en adelante EDUBAR S.A.) y el señor Iván Osorio, éste último adquirió la propiedad del inmueble "*Mercadito de Boston*". Dentro del clausulado contractual, se pactó la toma de medidas de reubicación y adjudicación de locales a los 42 vendedores informales *"que tienen tiempo de tener locales dentro del inmueble"*. Estas medidas no se cumplieron.

4. Adujeron que el 18 de septiembre de 2006, la Inspección Quinta de Reacción Inmediata del Distrito Industrial, Especial y Portuario de Barranquilla, declaró en estado de ruina inminente y peligro el "*Mercadito de Boston*", por lo que ordenó su demolición y desalojo.

5. El señor Iván Osorio presentó una querella ante la misma Inspección, mediante la cual solicitó una orden de desalojo del señor Robinson Aduen González, soportado en la sentencia del 24 de octubre de 2006, proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Barranquilla en el marco de un proceso de pertenencia (radicado 0057-2003), mediante la cual se ordenó la restitución del inmueble al señor Iván Osorio. Añadió que, como consecuencia de lo anterior, la Inspectora Quinta de Reacción aceptó lo solicitado por el querellante y *"procedió de forma irregular [al] llevar a cabo el desalojo de mi cliente y posterior destrucción del local de su propiedad (…)",* por cuanto, a su juicio, lo que debió haber hecho era *"hacerle saber al querellante que debía gestionar ante el mismo Juzgado Cuarto Civil del Circuito el desalojo de mi cliente, el cual debe tramitarse mediante un despacho comisorio dirigido al inspector general de policía …".*

6. Señaló que el 18 de julio de 2007 se resolvió fijar para el 10 de agosto siguiente, la diligencia para la materialización de la resolución del 18 de septiembre de 2006 que declaró el inmueble de nombre "*Mercadito de Boston*" en estado de ruina inminente. No obstante, la diligencia fue suspendida con ocasión de la medida cautelar decretada por el Juzgado 14 Civil Municipal en el marco de una acción de tutela interpuesta por la *"Asociación de Usuarios del Mercadito de Boston"*, proceso que finalizó con el amparo del derecho al trabajo que fue confirmado en sede de segunda instancia por el Juzgado Quinto Civil del Circuito, en sentencia del 1° de julio de 2009, en la cual se ordenó *"a la inspección de policía rehacer el proceso con la participación de los vendedores informales, además dispuso que antes de declarar en ruina el bien, la alcaldía debía proceder a adelantar las gestiones necesarias para procurar la ubicación o reubicación de los vendedores informales".*

7. Con fundamento en la orden impartida por el juez de tutela, se llegó a una serie de acuerdos contenidos en acta suscrita el 9 de diciembre de 2009, pactados entre *"el Distrito, el comprador, el inspector y los vendedores poseedores".*

8. Alegó que, el 14 de abril de 2016, la Inspectora Quinta de Policía Urbana – Reacción Inmediata, *"coaccionó ilegalmente a … Robinson Aduen para que*

desocupara el local 77, denominado Restaurante Donde Robin", con fundamento en una supuesta perturbación a la posesión. Precisó que *"el día siguiente"* el referido local fue demolido completamente por parte de los trabajadores del señor Iván Osorio.

9. Por último, señaló que interpuso recurso de apelación en contra de la decisión tomada por la Inspectora Quinta de Policía Urbana, el cual fue resuelto el día 31 de marzo de 2017 por el Jefe de la Oficina de Inspección y Comisarías, en el sentido de revocar integralmente la decisión del 14 de abril de 2016 proferida en el marco del procedimiento por perturbación a la posesión; sin embargo, para ese entonces, *"el local ya estaba destruido y cercado en paredilla de más de 2 metros … razón por la cual mi poderdante no pudo recuperar su local comercial, ni los materiales que lo componían."*

La defensa

10. La parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda[5] y propuso las excepciones denominadas *i)* inexistencia de daño antijurídico, con fundamento en la falta de prueba que acredite un actuar deficiente u omisivo en cabeza de la entidad accionada o que demuestre, al menos de manera sumaria, la existencia de una relación o nexo de causalidad que indique que el presunto daño le es imputable; *ii)* inexistencia de elementos para edificar la responsabilidad al Estado, toda vez que los presuntos daños no se exponen de manera clara en el líbelo, lo que hace suponer su inexistencia; *iii)* falta de legitimación en la causa por pasiva, al estimar que el Distrito de Barranquilla no efectuó la conducta descrita por el apoderado del actor, encausada dentro de la falla en el servicio por lo que no se acredita el nexo de causalidad entre el daño y un actuar activo u omisivo de la demandada; y, *iv)* conformación de litisconsorcio necesario, mediante la cual solicitó la vinculación de la empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla – EDUBAR y del señor Iván Osorio Vargas, *"en razón a la relación jurídica sustancial entablada".*

La decisión recurrida

11. Surtido el debate probatorio[6], el Tribunal Administrativo de Atlántico negó las pretensiones de la demanda al encontrar probada la excepción denominada

[5] Índice 2, Samai: *"Expediente digital"*.
[6] 1) Copia de la Resolución 10 del 26 de junio de 1969 mediante la cual se resolvió la adjudicación de los locales del "Mercadito de Boston" y el reglamento aplicable a la adjudicación, 2) copia de los certificados de pago de impuestos, 3) copia de la diligencia de adjudicación del 30 de octubre de 1981 identificada con número de registro 104, 4) Copia del Acta de Constitución de la Asociación de Usuarios del Mercadito de Boston del 9 de febrero de 1999, 5) Copia de la publicación del periódico "El Heraldo" del 8 de agosto de 2015, con titular "El Mercadito de Boston: diez años y nada que arranca", 6) Copia de la Escritura Pública 838 el 1 de abril de 2002, contentica del contrato de compraventa del inmueble celebrado entre EDUBAR y el señor Iván de Jesús Osorio Vargas, 7) Copia de la resolución 18 proferida en septiembre de 2006 por la Inspección de Policía de Reacción Inmediata, en donde se declaró el "Mercadito de Boston" en estado de ruina e inminente peligro, 7) Copia de la "audiencia de obedecimiento a una acción de tutela" adelantado por el Juzgado 5 Civil del Circuito de Barranquilla el 30 de septiembre de 2009. La diligencia fue suspendida 8) Copia del acta "Reunión de trabajo para formalizar acciones tendientes al acatamiento del fallo de tutela de segunda instancia proferido por el Juzgado 5 Civil del Circuito de Barranquilla ante el incidente de desacato que vincula, en calidad de accionados, a la alcaldía de Barranquilla y a EDUBAR S.A.", 9) Copia del derecho de petición para la "reiteración de peticiones anteriores" presentada el 28 de junio de 2011 por el demandante ante la Personería Distrital de Barranquilla, en la cual se solicitó la garantía del derecho de posesión, 10) Copia de los comunicados expedidos por la Inspección Quinta de Policía de Reacción Inmediata, mediante los cuales se notificó al demandante respecto de la diligencia de amparo por perturbación a la posesión y se informó que el 14 de abril de ese mismo año se llevaría a cabo diligencia de inspección ocular sobre el inmueble objeto del proceso, 11) recurso de reposición y, en subsidio, de apelación interpuesto por el actor en contra del comunicado del 6 de abril de 2016, 12) Copia del Acta de la diligencia de inspección ocular adelantada en el marco del procedimiento policivo por la Inspectora Quinta de Reacción Inmediata el 14 de abril de 2016, 13) recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la diligencia de amparo policivo, 14) derecho

"inexistencia del daño antijurídico". Como fundamento de su decisión, manifestó que no se encontraba probado el perjuicio alegado por el accionante en la medida en que existía claridad respecto de la propiedad del inmueble, aunado a que dentro del proceso ordinario de pertenencia no se le había reconocido la calidad de poseedor, ni existía un título legal o emanado del contrato de compraventa suscrito entre Iván Osorio y EDUBAR, sobre el inmueble de mayor extensión dentro del cual se encontraba el *"Local 77"*, objeto de la controversia.

12. En esa medida, manifestó que la actuación de la Alcaldía Distrital estaba justificada y legitimada, y fue ejercida en aras de garantizar la protección de la propiedad a quien ostenta el justo título.

13. Precisó que no se encontraban demostrados los perjuicios alegados en la demanda, referentes a la pérdida de la clientela junto con el *Good Will* comercial del *"Restaurante Donde Robin";* en consecuencia, concluyó sobre la inexistencia del daño antijurídico alegado.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

14. El actor solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y se accediera a las pretensiones de la demanda. Para tal efecto indicó que la sentencia impugnada quebrantó el principio de congruencia, en la medida en que no guarda consonancia con los hechos y pretensiones de la demanda que fueron modificados por el *a quo,* al realizar una indebida valoración probatoria, lo que llevó a tomar conclusiones diferentes a las planteadas en los hechos de la demanda, *"las tergiversó, las acomodó, las desestimó y no valoró en debida forma de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el debido proceso administrativo, probatorio y constitucional del derecho al debido proceso".*

15. Manifestó que la ocupación de hecho alegada por el señor Iván Osorio Vargas, como fundamento de la querella policiva presentada, no existió, en tanto su calidad de poseedor se encuentra debidamente acreditada en el plenario.

16. Afirmó que contrario a lo señalado por el Tribunal, la fuente del daño es la actuación administrativa desarrollada en el procedimiento policivo por presunta perturbación a la propiedad, realizada por la Inspección Quinta de Reacción Inmediata el 14 de abril de 2016, en la cual se ordenó el desalojo del señor Robinson Aduen González del Local *"Restaurante Donde Robin",* actuación que fue revocada integralmente por el superior jerárquico, mediante providencia del 31 de marzo de

---

de petición mediante el cual el demandante solicitó la resolución del recurso de apelación referido en el numeral anterior, 15) comunicado 17-179676 del 27 de octubre de 2017 emitido por la Jefe de la Oficina de Inspección de Comisarías, en la cual, se anexa la decisión de segunda instancia proferida por el Inspector General, el 31 de marzo de 2017, mediante la cual se revocó la decisión del 14 de abril de 2016 proferida por la Inspectora Quinta de Reacción Inmediata, 16) Comunicado del 8 de abril de 2009 expedido por la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, 17) Copia de la queja instaurada el 14 de diciembre de 2009 ante la Personería Distrital por medio de la cual se solicitó amparo policivo por perturbación a la posesión, 18) Copia de la queja interpuesta el 26 de junio de 2010 por la cónyuge de la parte actora ante la Defensoría del Pueblo, mediante la cual se solicitó vigilancia especial y amparo policivo por perturbación a la posesión, 19) historia clínica de Robinson Aduen Gonzáles y Magaly Arévalo -su compañera permanente-, 20) declaración jurada de clientes del "Restaurante Donde Robin", rendida ante notario público, 21) copia de la certificación expedida por un contador público de los ingresos mensuales del restaurante, hasta el día del cierre del local, 22) copia de la certificación de prestación de servicios de alimentos "Fundación Amira de las Rosas", 23) Declaración jurada del accionante y la señora Magaly Arévalo, en donde manifiestan ser compañeros permanentes.

2017, *"ya cuando el local había sido destruido y el tercero IVAN OSORIO había cerrado en paredilla el lote donde estaba ubicado el local comercial No. 77, conllevando con ello a ocasionar a mis poderdantes daños y perjuicios de numerosa cuantía (…)".* No se refirió a la prueba del daño que el Tribunal estimó no acreditada.

III. CONSIDERACIONES

17. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación.

Objeto del recurso de apelación

18. Corresponde a esta Corporación determinar si el Tribunal *a quo* incurrió en una vulneración del principio de congruencia. Descartado lo anterior, se analizará la configuración de los elementos de la pretensión indemnizatoria, de cara a los reparos contenidos en el recurso elevado en contra de la decisión de primera instancia.

Inexistencia de vulneración del principio de congruencia

19. De conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[7], en concordancia con lo dispuesto en el artículo 281 del Código General del Proceso[8], la sentencia debe guardar consonancia con los hechos y las pretensiones aducidas en la demanda -o las excepciones propuestas por la parte accionada-, de manera que el fallo constate la decisión del conflicto sometido a la jurisdicción, so pena de vulnerar el principio de congruencia y el derecho de defensa de la parte demandada.

20. Estima la Sala que la sentencia de primera instancia no está afectada por incongruencia entre lo pedido y lo decidido por el fallador en tanto en la demanda se pretende la indemnización de los perjuicios causados con ocasión del desalojo y la demolición del Local comercial *"Restaurante donde Robin",* relativos a la pérdida de clientela y el *Good Will* y prestigio del establecimiento comercial. En consonancia con lo pedido, el *a quo,* previa aclaración de centrar su estudio en el enfoque de los perjuicios que se pretenden[9], estimó que no existía prueba que demostrara que los demandantes sufrieron los daños referidos, pues aun cuando afirmaron ocupar de manera pacífica e ininterrumpida el terreno objeto de desalojo por más de 30 años,

---

[7] *"ARTÍCULO 187. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen. (…)"*

[8] *"Artículo 281. Congruencia. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.*
No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.
Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último.
En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio. (…)"

[9] En la medida en que no resulta posible someter al estudio de esta jurisdicción las decisiones proferidas en el marco de los juicios policivos, adelantados en ejercicio de función jurisdiccional, en atención a la excepción a la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa consagrada en el numeral 3° del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011.

desarrollando actividades laborales productivas de venta de comidas, el nivel de su clientela o renombre de su negocio no se encontraron acreditados.

21. Si bien el Tribunal realizó un pronunciamiento respecto de la titularidad del bien, para determinar el derecho de dominio en cabeza del señor Iván Osorio, y que el accionante no había sido reconocido como poseedor en el marco del proceso de pertenencia adelantado por éste (bajo radicado 0057-2003), lo cierto es que tal apreciación no fundamentó la negativa de las pretensiones, la cual -se reitera-, obedeció a la falta de sustento probatorio.

22. Con este tenor, la sentencia impugnada no sustentó su decisión en una causa diferente a la invocada en la demanda.

Caso concreto

23. La Sala parte por señalar que confirmará la decisión de primera instancia, toda vez que del material probatorio que reposa en el expediente no es posible concluir que el daño alegado por los accionantes estuviera determinado por alguna acción u omisión del Distrito de Barranquilla frente a los deberes y funciones que ostenta, como se pasa a explicar.

24. A partir de los medios probatorios allegados al proceso, el 14 de abril de 2016, la Inspección Quinta de Policía Urbana de Reacción Inmediata adelantó diligencia de amparo policivo por perturbación a la posesión, en el marco de la querella instaurada por Iván de Jesús Osorio Vargas en contra de Robinson Aduen González (con radicado 005/16), en relación con el inmueble ubicado en la carrera 44 # 58-15 de la ciudad de Barranquilla[10].

25. Da cuenta el acta de la diligencia, que ésta se adelantó con presencia del querellante y el querellado, quienes a través de sus apoderados presentaron sus cargos y descargos, respectivamente. En esa actuación, el funcionario de salud pública rindió el informe técnico solicitado por la inspectora en el sentido de manifestar que el señor Robinson Aduen González no contaba con registro de cámara de comercio, certificado de riesgo, certificado de fumigación, certificado de uso del suelo, certificado de condiciones sanitarias ni certificado de manipulación de alimentos, y que la estructura del local no reunía los requisitos técnicos sanitarios para el expendio de alimentos. Posteriormente, el perito designado rindió dictamen encomendado[11] respecto del cual se corrió traslado a las partes para que se pronunciaran sobre el particular, y se practicaron los testimonios solicitados por el querellado.

26. Adelantado el análisis correspondiente, la autoridad policiva concluyó lo siguiente:

---

[10] Según consta en acta del 14 de abril de 2016, obrante a índice 2 del aplicativo Samai: "***Expediente digital***".
[11] En el marco de la diligencia, el señor José Víctor Rojano fungió como perito auxiliar de la justicia y fue citado con el objeto de *"hacer una descripción del lugar [objeto de la diligencia] con todos los detalles que observe, si observa actos o cosas que puedan perturbar al querellante, inspeccionar dentro del local del señor Aduen y [hacer] una descripción del mismo y si hay servicios de agua, luz, gas, qué labor desarrolla dentro del inmueble y registro fotográfico, además la vetustez del local y las condiciones del mismo".* Índice 2, Samai.

> *"(…) Igualmente, queda claro con esto que acabo de decir que el señor Robinson Aduen no es poseedor del inmueble del lugar donde se encuentra ubicado, no porque lo diga la suscrita funcionaria, sino porque la autoridad superior ya se pronunció al respecto.*
> *(…)*
> *Sabido como es que a las instituciones de policía les compete proteger a los habitantes del territorio colombiano en sus [sic] liberad y en los derechos que de esta se deriven, por los medios y por los límites estatuidos en la Constitución Política, en la Ley, Convenciones y Tratados Internacionales en el reglamento de policía, (…) resulta incuestionable en este caso que nos ocupa, proferir orden de policía para volver las cosas al estado en que anteriormente se encontraban, pues como ya lo dijimos, de la práctica de la prueba pericial y directa prevista en el artículo 131 CN de Policía, esto es, de la inspección ocular, con intervención de peritos se infiere con claridad diáfana, que evidentemente existe una perturbación que afecta la tranquilidad del querellante, razón por la cual, este despacho en uso de sus atribuciones legales, DISPONE. PRIMERO: RESTABLECER los derechos que tiene el señor Iván Osorio Vargas, en el lote donde nos encontramos, concretamente en el local donde esta ubicado el señor Robinson Aduen González y, a la vez, ORDENAR al señor Robinson Aduen González, que cese en las perturbaciones que le está causando al querellante en el lugar distinguido como Local No. 77, que hace parte del predio de mayor extensión ubicado en la carrera 44 No – 58-15, más exactamente Restaurante Donde Robin. SEGUNDO: Establecer que la orden de policía impone la obligación de mantener cerrada todos los espacios que están abiertos dentro del lote y de ser posible la puerta de entrada de láminas de zinc y madera para evitar que sigan llenándolo de basura y demás. TERCERO: Advertir a los querellados que en caso de incumplimiento si fuese necesario se utilizará la fuerza pública efectos de eliminar los actos perturbatorios. (…)".* (subraya fuera de texto)

27. En el marco de la diligencia, se otorgó la palabra al delegado del Ministerio Público, quien manifestó que aquella se llevó a cabo *"con todas y cada una de las ritualidades que la Ley establece, dándole suma importancia al derecho de defensa y contradicción, toda vez que permitió que las partes objeto de litigio manifestaran sus puntos de derechos y hechos, en el tema que nos ocupa, este delegado del Ministerio Público encuentra la decisión prudente y razonable, toda vez que una de las funciones que este comisionado tiene es salvaguardar los derechos de las partes y de la comunidad (…)".*

28. De igual forma, la Inspección Quinta de Reacción Inmediata aclaró que frente a su decisión procedía el recurso de apelación sin perjuicio de su cumplimiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del decreto 1355 de 1970. Por consiguiente, el apoderado de la parte querellada interpuso recurso de apelación[12].

29. La Oficina de Inspecciones de Policía y Comisarías de Familia de la Secretaría de Gobierno Distrital, en decisión proferida el 31 de marzo de 2017 revocó la decisión del 14 de abril de 2016 con fundamento en la inexistencia de actos perturbatorios, ni ocupación arbitraria o clandestina por parte del señor Robinson Aduen González y, en esa medida, estimó que *"de acuerdo a la situación planteada y después de estudiar la problemática generada, esta Segunda Instancia determina*

[12] El recurso de apelación obra a índice 2 del aplicativo Samai: *"Expediente Digital"*, folio digital 107 s.s.

que el querellante debe resolver el problema jurídico acudiendo a la justicia ordinaria que es la competente para desatarlo (…)"[13].

30. En lo que respecta al desalojo, se recuerda que, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 del Código Nacional de Policía vigente para la época de los hechos, la Policía tiene la facultad de intervención en los eventos en que se perturba el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso en que se haya vulnerado tal prerrogativa, puede restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación. En esa medida, la finalidad de adelantar un procedimiento policivo por perturbación a la posesión, no es otra que evitar que se turbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien ostenta sobre un bien, lo que alude a una restricción material con efectos provisionales, pues dicha facultad únicamente puede ser utilizada para evitar la perturbación condicionada a la decisión que, respecto de la titularidad del derecho de dominio, adopte el juez natural de la causa. Así, las medidas policivas tendientes a la protección de la posesión de un bien, como la orden de desalojo, se erigen como un mecanismo preventivo, de carácter temporal y con el exclusivo propósito de restablecer transitoriamente una situación alterada por un hecho de perturbación.

31. Bajo este tenor, el procedimiento adelantado por la Inspección Quinta de Reacción Inmediata y la decisión proferida en sede de primera instancia, estuvo antecedida del cumplimiento de todas las garantías que fundamentan el debido proceso, lo cual, además, fue resaltado por el delegado del Ministerio Público que acompañó la diligencia, la decisión estuvo fundada en el estudio y análisis de los elementos fácticos, jurídicos y probatorios allegados al procedimiento policivo adelantado con ocasión de la querella y no obedeció a ninguna arbitrariedad ni se constituyó en una decisión completamente discrecional, dando como resultado la adopción de una medida policiva de carácter provisional que por sí misma no vulnera el derecho al debido proceso del querellado, ni resulta, en el caso concreto, el hecho generador del daño alegado.

32. En efecto, da cuenta el acta de la diligencia adelantada el 14 de abril de 2016 por la Inspección Quinta de Reacción Inmediata de Barranquilla el sustento de la decisión en los siguientes términos (se transcribe de forma literal):

> *"…Guardándose el debido proceso, la parte querellante se ha ratificado en la querella y ha solicitado a este despacho que a través de orden de policía se ordene la cesación de las perturbaciones que tiene su apadrinado y que le está ocasionando perjuicios porque no puede ejercer el goce y el disfrute, que no puede realizar las obras para el cual adquirió este inmueble (…) Por otro lado la parte querellada ha intervenido con lujos de detalle y ha defendido su posesión afirmando que el señor Robinson Aduen tiene posesión en este lugar, no solamente desde el tiempo que tiene de estar aquí, sino que lo suma al tiempo que su mamá empezó con el negocio, pero igualmente, en el estudio del expediente miramos que el señor Aduen presentó un proceso de pertenencia alegando los mismos argumentos que se han esgrimido aquí y que fueron precisamente debatidos en el juzgado donde cursó ese proceso ordinario de prescripción adquisitiva de dominio, que fue presentado por el señor Robinson*

[13] *Ibidem.,* folios digitales 213 s.s.

> *Aduen a través de apoderado, en donde queda claro que si bien es cierto que su señora madre tenía muchos años de estar en este lugar o inmueble, este inmueble era un inmueble … del municipio, y ya sabemos que en los inmuebles que pertenecen al municipio hoy distrito, al departamento o a la Nación, no puede nunca ser adquirido por prescripción adquisitiva de dominio. Es cierto, como lo mostró el [apoderado del querellado] que la señora [madre del señor Aduen González] … fue ubicada en este lugar, que anteriormente era un kiosco, pero esa es una ubicación que no da posesión y menos propiedad, que por lo tanto no se le podía adjudicar… Igualmente, queda claro con esto que acabo de decir que el señor Robinson Aduen no es poseedor del inmueble del lugar donde se encuentra ubicado, no porque lo diga la suscrita funcionaria, sino porque la autoridad superior ya se pronunció al respecto (…)"*[14].

33. De igual forma, en el transcurrir del procedimiento, se puso de presente la existencia de la escritura pública 838 del 1° de abril de 2002, expedida por la Notaría Séptima de Barranquilla, contentiva del contrato de compraventa celebrado entre la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla – Edubar S.A. y el señor Iván de Jesús Osorio Vargas, mediante la cual este último adquirió la titularidad del derecho de dominio del lote denominado *"Mercadito de Boston"* y se aclaró que, aun cuando el contrato estableció obligaciones de reubicación para los ocupantes del inmueble, lo cierto era que el señor Osorio estaba en la obligación de debatir con la Alcaldía Distrital el cumplimiento de dichas cláusulas *"teniendo en cuenta los perjuicios de la demora del proyecto de vivienda, para lo cual él compró este inmueble"*[15], por manera que la decisión obedeció a criterios que objetivamente acreditaban la titularidad del derecho de dominio en cabeza del querellante y la perturbación a la posesión y el desalojo resultó, por tanto, la consecuencia clara y directa de tal determinación.

34. En todo caso, debe recordarse que la autoridad de policía advirtió sobre la posibilidad de impugnar la decisión adoptada sin perjuicio de su cumplimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 1355 de 1970 (norma vigente para la época de los hechos)[16]; por tanto, dicha decisión tampoco ostentó carácter definitivo, en la medida en que podía ser, como en efecto lo fue, impugnada por las partes.

35. La parte actora, tanto en la demanda[17] como en el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia[18], manifestó que la demolición del bien y el posterior levantamiento de una *paredilla* con la cual se cercó el lote fue ordenado por el señor Iván Osorio Vargas y adelantado por trabajadores suyos, lo cual impidió la reubicación del señor Robinson Aduen González en el local

---

[14] Índice 2, Samai: *"Expediente digital".* Cuaderno 1, folio digital 103, 104.
[15] Índice 2, Samai: *"Expediente digital".* Cuaderno 1, folio digital 103.
[16] El Decreto 1355 de 1970 fue derogado por la Ley 1801 de 2016 *"Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana",* que entró en vigencia a partir del 29 de enero de 2017.
[17] Índice 2, Samai. *"Expediente digital",* folio digital 9, que a su tenor señala: *"DECIMO CUARTO: Transcurrido un día siguiente a la diligencia de desalojo impuesto arbitrariamente por la INSPECTORA QUINTA DE REACCIÓN INMEDIATA DE BARRANQUILLA* ***el local #77, denominado RESTAURANTE DONDE ROBBIN fue destruido en su integridad por trabajadores del señor IVAN OSORIO*** *tal como se puede evidenciar con las pruebas fotográficas y documentales que se anexan a la presente acción, hecho que se probará en el transcurso del proceso"* Negrillas y subrayas fuera del texto.
[18] *Ibidem.* Expresamente se señaló: *"(…) y como consecuencia del desalojo* ***esa misma noche fue destruido el local comercial y cerrado en paredilla que impidieron*** *[sic]* ***su retorno y apertura conllevando a la pérdida de los contratos, clientela de personas naturales y jurídicas, pérdida del goodbuil*** *[sic]* ***comercial,*** *actuación policiva (…) que fue objeto de recurso de apelación por el suscrito y REVOCADA INTEGRALMENTE (…) por el superior jerárquico el día 31 de marzo del año 2017 (…)* ***ya cuando el local había sido destruido y el tercero IVAN OSORIO había cerrado en paredilla el lote donde estaba ubicado el local comercial No. 77, conllevando con ello a ocasionar a mis poderdantes daños y perjuicios de numerosa cuantía (…)"*** Negrillas y subrayas fuera del texto.

comercial objeto del procedimiento policivo, generando la pérdida de contratos que habían sido celebrados con fundaciones, la pérdida de clientela y del *Good Will* comercial.

36. Para la Sala, la circunstancia referida conduce a considerar que el daño no se debió a una acción de la demandada, por lo que se presenta una clara imposibilidad de imputarle el hecho dañoso. Esto en la medida en que el procedimiento policivo -de naturaleza cautelar y transitoria-, en clave de causalidad, no es la causa de los perjuicios que se reclaman, por cuanto la Inspección Quinta de Reacción Inmediata no fue la que ordenó la demolición del local comercial. Su actuación, tal y como se ha indicado, se circunscribió a la adopción de medidas temporales que de conformidad con el decreto 1355 de 1970, estaba en competencia de adoptar para efecto de salvaguardar el derecho cuya protección elevó ante ella el querellante.

37. Se precisa, además, que el análisis adelantado por el Jefe de la Oficina de Inspección y Comisarías, mediante el proveído que revocó la decisión de primera instancia, no se fundamentó en circunstancias, hechos o pruebas nuevas a las que, en un principio, motivaron la decisión de la Inspección Quinta de Policía Urbana. Se realizó el estudio de la decisión de primera instancia y el procedimiento policivo adelantado, y se concluyó que no se vulneró el derecho al debido proceso y que la decisión se fundamentó en la existencia de material probatorio que establecía la titularidad del derecho de dominio en cabeza del querellante, habida cuenta de la existencia de la escritura pública contentiva del contrato de compraventa que lo ubicaba en tal calidad. En ese sentido, la decisión de revocar la medida provisional de desalojo obedeció a que la segunda instancia concluyó que se encontraba probada la posesión del querellado y que, en ese sentido, no existía ocupación de mala fe que ameritara mantener la medida provisional de desalojo.

38. De la circunstancia antes referida se infiere que no media una relación de causalidad entre el daño que originó la presente demanda y las acciones de la entidad pública demandada, cuya acción policiva ya ha sido explicada, ni siquiera en clave de con causalidad, pues quien demolió el local y construyó una paredilla fue quien promovió la actuación policiva. Por esta razón, no existe criterio de causalidad que permita vincular el comportamiento del Distrito de Barranquilla con los actos o hechos desencadenantes del daño, criterio que resulta indispensable para establecer la responsabilidad solicitada en la demanda.

39. De ese modo, deviene estéril cualquier examen de los fundamentos o sistemas de responsabilidad, objetivos o tradicionales -falla del servicio-, porque se está en presencia de una falta de causalidad del hecho dañoso que pudiere ser imputable al Estado.

40. Se precisa que el Distrito no incurrió en una conducta capaz de constituirse en la fuente de los perjuicios alegados por la parte actora. Dicha fuente se encuentra en el hecho exclusivo y determinante de un tercero ajeno a los extremos de este proceso; por manera que no existe un nexo causal que permita atribuir el daño al

Distrito en lo que respecta a sus funciones o deberes, los que, como se explicó, se encuentran ajustados a la Ley.

41. Se recuerda que el hecho de un tercero se constituye en una causal eximente de responsabilidad para la administración. Dicha circunstancia impide la imputación a la entidad que obra como demandada y, para que se configure, deben concurrir tres elementos *(i)* su irresistibilidad, *(ii)* su imprevisibilidad y *(iii)* su exterioridad respecto del demandado.

42. La correspondencia entre la acción policiva del distrito y las medidas que se adoptaron no se pueden analizar de manera aislada frente a cada una de sus determinaciones, pues ellas comprenden una unidad decisoria, de manera que si en primera instancia se confirió la medida cautelar de amparo de la propiedad ordenando al querellado cesar en su actuar perturbador, y en segunda instancia tal medida fue revocada, la actuación administrativa discurrió como estaba llamada a surtirse bajo la garantía del debido proceso y la doble instancia, sin que las actuaciones del tercero solicitante, primero al solicitar el amparo policivo, y después al demoler la construcción que estaba en el inmueble, puedan trasladarse a la administración que en esta materia obró siguiendo los principios de las actuaciones administrativas, presunción que reside no solo en la ausencia de tacha o prueba en su contra sino en la ausencia de prueba que acredite lo contrario.

43. En ese orden de ideas, se verifica que la autoridad policiva actuó de manera diligente en el marco del procedimiento policivo adelantado, dentro de los parámetros que, para tal fin, señalaba la Ley y su decisión se enmarcó en la competencia que, de conformidad con el decreto 1355 de 1970, le fue investida. Por tanto, la causa generadora exclusiva del daño -demolición del local y posterior cercamiento-, es exterior y totalmente ajena a su voluntad, por ende, escapa de su esfera de control, al punto de hacerse irresistible e imprevisible, por la imposibilidad de contemplar su acaecimiento con anterioridad y de evitar su concreción, obligación que, incluso, no le corresponde, habida cuenta que los actos generadores del daño fueron adelantados por quien se reputó dueño del inmueble y, en ese orden de ideas, estaba facultado para adelantarlos al momento en que se profirió la decisión de desalojo, en uso de las atribuciones propias del derecho de dominio.

44. En consecuencia, para la Sala no es posible elaborar un juicio de imputación del hecho dañoso a la demandada, comoquiera que éste solo puede ser atribuido al hecho determinante y exclusivo de un tercero.

Condena en costas

45. De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil. En ese orden de ideas, según lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 365 del C.G.P., la Sala condenará en costas a la parte demandante, toda vez que en esta providencia se resuelve desfavorablemente el recurso de apelación que interpuso.

46. Adicionalmente, considerando que el artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016 - aplicable a este asunto, en consideración a la fecha de presentación de la demanda, esto es, 21 de junio de 2019-, la Sala condenará, por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a un (1) S.M.L.M.V., la cual correrá con cargo a la parte demandante y a favor del Distrito de Barranquilla.

47. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

48. 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Atlántico, el 13 de junio de 2022.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia a la parte demandante, para lo cual se fija por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente a un (1) S.M.L.M.V. a favor del Distrito de Barranquilla.

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

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: *se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.*

VF