

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -

Bogotá, D.C, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Ref. Proceso	11001333603520130032700
Medio de control	Reparación Directa
Accionante	María Teresa Camacho de Sánchez
Accionado	Bogotá D.C.,- Alcaldía Local de Suba – Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería – Oficina de Ejecuciones Fiscales

SENTENCIA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de reparación directa, sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, se procede a proferir sentencia dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

María Teresa Camacho de Sánchez, por conducto de apoderado judicial, presentó demanda de reparación directa en contra de la Bogotá D.C.,- Alcaldía Local de Suba – Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería – Oficina de Ejecuciones Fiscales, a fin de que se declarara su responsabilidad administrativa y patrimonial por los daños ocasionados por la sanción de multa de \$47.515.010 que le fue impuesta y que motivó el proceso adelantado de cobro coactivo.

1.2. PRETENSIONES

La parte actora solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

"PRIMERA: Declarar administrativamente responsable a la ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ, por daño especial, de la totalidad de los daños y perjuicios causados, por La FALLA EN EL SERVICIO a la señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ.

SEGUNDA: Declarar administrativamente responsable a la ALCALDÍA LOCAL DE SUBA, por daño especial, de la totalidad de los daños y perjuicios causados, por FALLA EN EL SERVICIO a la señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ.

TERCERA: Declarar administrativamente responsable a la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, por daño especial, de la totalidad de los daños y perjuicios causados, por FALLA EN EL SERVICIO a la señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ.

CUARTA: Declarar administrativamente responsable a la DIRECCIÓN DISTRITAL DE TESORERIA- OFICINA DE EJECUCIONES FISCALES, por daño especial, de la totalidad

de los daños y perjuicios causados, por FALLA EN EL SERVICIO a la señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ.

Como consecuencia de las anteriores Declaraciones se CONDENE A LAS CITADAS ENTIDADES, al pago de las siguientes sumas de dinero o cantidades descritas así:

1. PERJUICIOS MATERIALES

A título de perjuicios materiales a favor de mi mandante entendiéndose estos tanto el daño emergente como el lucro cesante.

1.1 DAÑO EMERGENTE

Debe entenderse como daño emergente, todas las erogaciones que se han efectuado para cubrir la multa impuesta en la resolución No. 711 de 12 de agosto de 2009, como también los gastos que se han causado en los trámites y gestiones tendientes a obtener la revocatoria de la Resolución, el levantamiento de las medidas cautelares, al igual que las gestiones necesarias para obtener la devolución del dinero que había sido retirado de sus cuentas, también debe tenerse en cuenta los honorarios de abogados de los que ha tenido que contratar sus servicios profesionales para la asesoría y tramitación del proceso de revocatoria de resolución, como es el caso del doctor JOSE ANTONIO QUINTERO JAIMES, quien presentó el día 01 de marzo de 2011 la solicitud de revocatoria directa de la resolución No. 711 de 12 de agosto de 2009, profesional del derecho al que se le canceló la suma de (\$10.000.000).

De las cuentas de la Señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ, se retiraron los valores que se enuncian a continuación:

No. Título de Depósito	CONSIGNANTE	FECHA	VALOR
A4692704-400100003163411	Davivienda	11-02-2011	\$974.577
A4749829-400100003185146	Davivienda	04-03-2011	\$722.537
A4873818-400100003334945	Colpatria	27-07-2011	\$10.204.000
A4873819-400100003334947	Colpatria	27-07-2011	\$47.515.000

Por haber movido los precitados valores de sus cuentas el dinero perdió intereses que ascienden al valor de \$1.300.000.00.

De igual forma debe tenerse en cuenta los gastos y erogaciones que ha efectuado la señora MARIA TERESA CAMACHO SANCHEZ para lograr la revocatoria de la resolución y posterior levantamiento de las medidas cautelares, gastos como son: transportes, fotocopias, radicación de documentos, presentación de derechos de petición, entre otros, los cuales ascienden a un valor de UN MILLON QUINIENTOS MIL PESOS.

TOTAL DAÑOS MATERIALES: DOCE MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$12.300.000.00).

2. PERJUICIOS MORALES:

Lógico es que MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ, se encuentra afectada moralmente al ver el perjuicio causado, teniéndose en cuenta que precisamente se dio cuenta del cobro coactivo que existía en su contra, cuando realizaba los trámites tendientes a obtener la visa para poder salir del país con destino a España, donde se organizaría junto con su hija MARIA TERESA SANCHEZ CAMACHO.

De igual forma al quedar embargado el inmueble, pese a que ya se ha levantado la medida, queda el antecedente en el folio de matrícula, lo que afecta su historial crediticio, el cual es intachable, pero por un error de la administración, ahora tiene el precitado antecedente.

Es una persona que siempre ha cumplido con sus deberes legales y económicos, nunca había tenido problemas, y menos se ha visto involucrada en clase de proceso alguno, por lo que se causó un estado de incertidumbre y zozobra que afectó inclusive su estado de salud.

Por lo anterior, se estiman los perjuicios morales en la suma de VEINTINUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$29.475.000.00), que al

momento de presentar la solicitud de conciliación, en SMMLV son aproximadamente 50.

QUINTA. Que la condena respectiva sea actualizada como lo dispone el artículo 195 del C.P.A.C.A., reajustando su valor (indexación) de acuerdo al índice de precios al consumidor, desde el mismo día en que se hizo efectiva la inscripción de la medida cautelar ordenada por la Contraloría Departamental del Meta.

SEXTA. Que a la sentencia favorable, se le dé cumplimiento en los términos de ley. Artículo 188 del C.P.A.C.A.

SEPTIMA: Que se condene a las demandadas, en costas y agencias en derecho.

1.3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

El fundamento fáctico de la demanda (Fls. 46-67), es el siguiente:

"PRIMERO: Con solicitud de informe sobre concepto de uso del suelo dirigido al Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se pidió información sobre el inmueble ubicado en la Carrera 72 No. 127 B-42.

SEGUNDO: El día 7 de diciembre de 2006 se vinculó a la Señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ, quien manifestó ser propietaria del inmueble ubicado en la Carrera 59 No. 126 A-14 antigua, Carrera 72 No. 127 B-42 nueva, e indicó haber realizado únicamente arreglos locativos al precitado inmueble.

TERCERO: El día 28 de noviembre de 2008 se realizó acta de verificación para la actuación administrativa y se estableció que al momento de la inspección en el precitado inmueble se adelantaban obras como lo eran demolición de muros, redistribución arquitectónica, construcción de nuevos muros para dividir espacio y las mismas se adelantaban sin la correspondiente licencia de construcción.

CUARTO: El día 28 de noviembre de 2008, fecha de la precitada visita, de igual forma se determinó que la señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ ya no era la propietaria del inmueble, toda vez que lo había vendido a los señores Sergio Cano Gutiérrez y Carlos Alberto Cano Gutiérrez, y estos nuevos propietarios era quienes adelantaban las precitadas obras.

QUINTO: El día 11 de mayo de 2009 se realiza nueva visita al inmueble y se realiza acta de verificación para la actuación administrativa y se estableció que no se tenía licencia de construcción de las modificaciones reportadas en el informe realizado el 28 de noviembre de 2009.

SEXTO: El día 12 de agosto de 2009, se profiere la resolución administrativa No. 711, en la cual se declara infractoras a las señoras MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ y MARIA TERESA SANCHEZ CAMACHO, en calidad de propietarias del inmueble de la Carrera 72 No. 127 B-42, resolución que quedó ejecutoriada el día 25 de febrero de 2010.

SEPTIMO: En virtud de lo anterior, se procede a dar cumplimiento a la resolución No. 711 de 12 de agosto de 2009, iniciando el cobro persuasivo y posteriormente el cobro coactivo, por ello para el 8 de noviembre de 2010 remiten las piezas procesales para iniciar el cobro coactivo, lo cual desata la oposición por parte de las sancionadas indicando que ellas no eran propietarias del inmueble, en virtud del contrato de compraventa realizado con los señores Sergio Cano Gutiérrez, y Carlos Alberto Cano Gutiérrez.

OCTAVO: La Oficina de Ejecuciones Fiscales realizó indagaciones de los bienes en cabeza de las ejecutadas, encontrándose como bienes el inmueble

identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50N-20063352 y las cuentas bancarias Nos. 016345 y 565963 del Banco Davivienda y 585574 del Banco Colpatria.

NOVENO: La Oficina de Ejecuciones Fiscales, mediante resolución No. 00023 de 24 de enero de 2011, dentro del proceso de cobro coactivo libra mandamiento de pago en contra de MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ y MARIA TERESA SANCHEZ CAMACHO y a favor del Fondo de Desarrollo Local de Suba por la suma de \$47.515.010.00.

DECIMO: La Oficina de Ejecuciones Fiscales, ordena el embargo y secuestro de los bienes muebles o inmuebles, salarios, Saldos bancarios depósitos de ahorro, títulos de contenido crediticio y los demás valores de que sean titulares o beneficiarias las ejecutadas, al igual que el embargo del bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50N-20063352, y el embargo de las cuentas Nos. 016345 y 565963 del Banco Davivienda y 585574 del Banco Colpatria.

Para tal efecto, oficia a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Norte, y oficia al Banco Davivienda y al Banco Colpatria, solicitando consignar los dineros en la cuenta de depósitos judiciales No. 110019195701 del Banco Agrario de Colombia a nombre de la Oficina de Ejecuciones Fiscales.

DECIMO PRIMERO: En cumplimiento de lo anterior, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos registra el embargo del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50N-20063352, y los bancos Colpatria y Davivienda trasladaron a la cuenta de depósitos judiciales No. 110019195701 del Banco Agrario, cuyo titular es la Oficina de Ejecuciones Fiscales – Dirección Distrital de Tesorería, los valores que se enuncian a continuación:

No. Título de Depósito	CONSIGNANTE	FECHA	VALOR
A4692704-400100003163411	Davivienda	11-02-2011	\$974.577
A4749829-400100003185146	Davivienda	04-03-2011	\$722.537
A4873818-400100003334945	Colpatria	27-07-2011	\$10.204.000
A4873819-400100003334947	Colpatria	27-07-2011/	\$47.515.000

DECIMO SEGUNDO: En virtud de los embargos precitados, la señora MARIA TERESA CAMACHO DE SANCHEZ, se vio obligada a contratar los servicios de un profesional del derecho para que representara sus intereses y realizara las actuaciones y gestiones necesarias, tendientes a obtener el levantamiento de las medidas cautelares practicadas, y la devolución del dinero y restablecer su derecho, teniéndose en cuenta que desde el 11 de julio de 2011 la Señora MARIA TERESA fue declarada sin responsabilidad de las obras realizadas, así fue resuelto por la resolución No. 198 de 25 de mayo de 2011, a través de la cual se resuelve la revocatoria directa de la resolución No. 711 de 12 de agosto de 2009.

DECIMO TERCERO: La señora TERESA CAMACHO DE SANCHEZ, ha tenido que realizar innumerables gestiones para obtener el levantamiento de las medidas cautelares que recaen sobre su inmueble y sobre las cuentas bancarias, gestiones que le han causado gastos de su pecunio."

1.3. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

La parte demandante indicó que la entidad demandada incurrió en falla del servicio con ocasión de la expedición y ejecución de la resolución administrativa No. 711 de 12 de

agosto de 2009 a través de la cual la declaran infractora de las normas de Urbanismo y Construcción dentro del proceso 070 de 2007, y a través de la cual le impuso sanción de multa de \$47.515.010, sin la verificación de la información referente al propietario del inmueble ubicado en la Carrera 72 No. 127 B – 42 de esta ciudad.

Manifestó que debido a las medidas cautelares decretadas en el proceso de cobro coactivo que se adelantó por parte de la entidad demandada, perdió la oportunidad de realizar contratos respecto del inmueble embargado; de otra parte, el traslado de las sumas de dinero embargadas de sus cuentas para depositarlas en la oficina de depósitos judiciales generó el impuesto del 4 x mil, y si bien, dichas sumas le fueron devueltas no lo fue en su totalidad debido a tal impuesto, además, la gestión demoró varios meses y trámites engorrosos pues uno de los títulos por valor de \$10.204.000.00, pese a ser descontado de su cuenta, salió a nombre de su hija María Teresa Sánchez, quien residía en España, circunstancias que le causaron daños de índole material.

Asimismo, la señora María Teresa Camacho de Sánchez afirma que se encontraba realizando trámites y gestiones a fin de obtener la visa española a efectos de viajar a ese país a reunirse con su hija, cuando se percató del embargo de sus cuentas e inmueble, circunstancia que también le causó un daño, pues perdió el dinero que había gastado para tramitar la visa, y se le generó un daño moral ya que no pudo continuar con los planes de viajar a España, donde tenía programado instalarse con su hija.

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.4.1. La Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Suba (fs. 108-116, c. 1)

Se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que se dio inicio a una actuación administrativa por las obras adelantadas sin licencia en el predio urbano ubicado en la Carrera 72 No. 127B-42. En dicha actuación se declaró infractora a la señora María Teresa Camacho de Sánchez, en calidad de propietaria del mismo, toda vez que en diligencia de descargos rendida ante la Alcaldía Local de Suba el 7 de diciembre de 2006, ella misma lo manifestó, y tal calidad de propietaria se pudo constatar en las diligencias de verificación que se surtieron el 28 de noviembre de 2008 y el 11 de mayo de 2009.

Que con tal acervo probatorio se expidió la resolución 711 de 12 de agosto de 2009, por medio de la cual se declaró a la demandante infractora al régimen de obras y urbanismo, surtiendo la notificación en debida forma. Asimismo, adelantó la gestión de cobro persuasivo.

Que el 1 de marzo de 2011, el abogado de la demandante presentó solicitud de revocatoria directa respecto de la citada resolución, la cual fue resuelta de manera positiva por medio de la resolución 198 de 25 de mayo de 2011, ordenando revocar la resolución 711 de 12 de agosto de 2009 y ordenando remitir a la Unidad de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda copia de la misma a fin de que se declarara terminado el cobro coactivo en contra de la señora Camacho de Sánchez. Igualmente se ordenó levantar las medidas cautelares que se hubieren decretado. Resalta que antes de la expedición de la Resolución 198 de 25 de mayo de 2011 ofició a la Unidad de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda bajo radicado 20111130033411 a fin de que se suspendiera el proceso de cobro coactivo y no se le causara daño patrimonial a aquélla.

Por lo anterior, considera la demandada que se presenta ausencia de responsabilidad en el presunto daño alegado por la demandante, pues sus actuaciones se cifraron de manera estricta al marco legal y constitucional.

1.4.2. La Secretaría de Hacienda Distrital (fls. 246-259, c. 1)

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos de hecho y de derecho, toda vez que esa Secretaría no adelantó ninguna actividad por cuenta propia, sino que llevó a cabo un proceso de ejecución de un acto dictado por otro órgano, y en cumplimiento de sus funciones.

Frente a las pretensiones indicó que se encuentran mal planteadas en tanto que se refieren a dos tipos de responsabilidad: por el daño especial y responsabilidad por falla en el servicio lo cual corresponde a dos regímenes de responsabilidad sustancialmente distintos.

Más adelante manifestó que la demandante señora María Teresa Camacho de Sánchez, al enterarse del acto administrativo que era contrario, esto es, la resolución 711 de 12 de agosto de 2009 por la cual fue declarada infractora de violar el régimen urbanístico de la ciudad, tenía la posibilidad de ejercer los instrumentos legales de control contra la decisión que presuntamente le afectaba, pero el acto no fue objeto ni de recursos ordinarios por la vía gubernativa, ni tampoco fue objeto de demanda ante esta jurisdicción.

Que la pasividad de la demandante hace que se esté frente a un hecho que rompe el nexo de causalidad propio de cualquier régimen de responsabilidad como lo es la culpa exclusiva de la víctima. Que de esta manera quien produjo su propio daño fue la misma conducta omisiva de la demandante y estima que debió haber argumentado lo que posteriormente hizo en un recurso extraordinario de revocatoria directa.

Así, la entidad demandada formuló las excepciones de culpa de la víctima y falta de legitimación en la causa por pasiva, pues aduce que esa Secretaría se limitó a ser ejecutor de decisiones de otros órganos, pero nunca tuvo facultad de disposición, ni profirió actos que afectaran sustancialmente los derechos de la demandante.

1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.5.1. Parte Accionante (fls. 422-427, c. 1)

La parte demandante reiteró cada uno de los argumentos en la demanda y manifestó que la resolución 711 de 12 de agosto de 2009 no fue notificada en debida forma, y que la demandante se vio obligada a iniciar la acción de revocatoria directa de la misma, la cual fue resuelta por la resolución 198 de 25 de mayo de 2011, que es prueba de la falta de debido proceso, indebida notificación y vulneración al derecho de defensa por parte de la Alcaldía Local de Suba.

Agrega que sí existe responsabilidad por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital pues se decretaron medidas cautelares antes de notificar el proceso de cobro coactivo, vulnerando las formas propias del proceso e impidiendo ejercer el derecho de defensa.

1.5.2. La Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Suba (fls. 419-421, c. 1)

Se ratificó en cada punto desarrollado en la contestación de la demanda. Señaló que dentro del proceso quedó demostrado la inexistencia del daño alegado en la demanda, en la medida que no se configuran los presupuestos de responsabilidad del Estado. Agrega que no está demostrado el rompimiento del nexo causal, en el entendido que no se

presenta omisión de parte de la Secretaría Distrital de Gobierno – Alcaldía Local de Suba, desde el punto de vista del deber legalmente asignado.

En consecuencia, solicitó que se nieguen las pretensiones dado que la parte demandante no probó el daño referido en la demanda.

1.5.3. La Secretaría de Hacienda Distrital (fls. 428-429, c. 1)

En los alegatos de conclusión la entidad reiteró que esa Oficina ejecuta actos administrativos expedidos por las autoridades distritales, como fue el caso de la resolución 711 de 12 de agosto de 2009, mediante el cual se declaró a la demandante infractora del régimen urbanístico de la ciudad de Bogotá, acto administrativo que no fue objeto de recursos ante la autoridad administrativa, ni ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Que en firme y ejecutoriada la citada resolución constituyó título ejecutivo a favor del Fondo de Desarrollo Local de Suba, acto base de recaudo y bajo el debido proceso coactivo se expidió mandamiento ejecutivo de pago, y se realizaron las medidas cautelares pertinentes. Agrega que el hecho generador señalado por la demandante no lo constituye el proceso coactivo, sino el proceso administrativo, el cual la demandante no recurrió, y que en su configuración nada tiene que ver la Secretaría Distrital de Hacienda y su Oficina de Ejecuciones Fiscales, por lo que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente, agregó que la presente demanda se torna inepta, pues la acción idónea para reclamar los presuntos daños ha debido intentarse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.5.4. Ministerio Público

No emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo¹, en adelante CPACA, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De un lado, fijó el criterio material, disponiendo que son de conocimiento de esta jurisdicción las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo y particulares cuando ejerzan funciones administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y de otro, un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad sujeta al derecho administrativo para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

Igualmente, conforme el numeral 1º del artículo 104 ibídem, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos procesos en que se debate la responsabilidad extracontractual del Estado, asunto sobre el que versa el *sub judice*. Así las cosas, basta que se controvierta aquella respecto de una entidad o establecimiento

¹ CPACA artículo 104

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable
[...]

público, para que se tramite la controversia ante esta jurisdicción, por estar sometidas al derecho público.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo al artículo 155 del CPACA², que dispone que los juzgados administrativos son competentes en los casos de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judicial, cuando la cuantía no exceda de 500 SMLMV.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Según como quedó establecido el problema jurídico en la audiencia inicial (Fls. 318-323, c. 1), el Despacho resolverá si las entidades demandadas son administrativa y extra contractualmente responsables por la falla en el servicio ocasionada a la demandante por la expedición y ejecución de las resoluciones 711 de agosto de 2009 y 198 de mayo de 2011.

2.3. TRÁMITE DEL PROCESO

- La demanda fue radicada el 9 de octubre de 2013 (fl. 50, cdno. 1) y mediante auto del 28 de mayo de 2014 fue admitida (fl. 84, cdno. 1).
- La parte demandada contestó la demanda dentro del término legal, como consta a folios 108-116 y 246-259, c. 1.
- Posteriormente, el 30 de mayo de 2017 se realizó la audiencia inicial, oportunidad en la cual se negó la excepción de inepta demanda formulada por la Secretaría Distrital de Hacienda y se indicó que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva se resolvería en esta etapa (fls. 318-323, c. 1).
- El 24 de abril de 2018, se realizó la audiencia de pruebas, etapa que culminó el 5 de noviembre de 2019 (fls. 370-371 y 417-418 cdno. 1) y se le corrió traslado para presentar alegatos de conclusión serian presentados por escrito.
- El 12 y 20 de noviembre de 2019, las partes radicarón escritos de alegatos de conclusión (fls. 419-421, 422-427 y 428-429, c. 1).
- El 15 de enero de 2020, según constancia secretarial (folio 430), el proceso ingresó al Despacho para proferir sentencia.

2.4. DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

El artículo 90³ de la C.P. constituye la cláusula general de responsabilidad del Estado Colombiano, según el cual se acogió la teoría del daño antijurídico, entendiéndolo no como *"aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado, sino como el perjuicio que es*

² "Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

³ El artículo 90: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que les 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 años, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste"

*provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo*⁴; siempre y cuando exista título de imputación por acción u omisión a una autoridad pública.⁵

De esta manera, para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado, se deben cumplir varios presupuestos, a saber: que el daño exista, sea antijurídico e imputable por acción u omisión al Estado. En consecuencia, se procederá a realizar el estudio de todos los elementos dentro del presente caso, a fin de fundamentar la decisión a adoptar.

2.4.1. Del daño y sus elementos

El daño es entendido como *“la lesión del derecho ajeno, consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrido por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que lo acongoja”*⁶. Este concepto señala dos situaciones, la primera consiste en que el daño es la lesión del derecho ajeno; y la segunda, que el daño conlleva o genera una merma patrimonial, haciendo referencia a sus consecuencias negativas o adversas.

Ahora, respecto del daño como primer elemento de la responsabilidad, Juan Carlos Henao⁷, señala:

*...“El daño, es entonces, el primer elemento de la responsabilidad, y de no estar presente torna inoficioso el estudio de la misma, por más que exista una falla del servicio. La razón de ser de esta lógica es simple: si una persona no ha sido dañada no tiene porqué ser favorecida con una condena que no corresponda, sino que iría a enriquecerse sin justa causa. El daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil.”*⁸

Con lo señalado, se colige que el daño debe ser entendido como la lesión, menoscabo, aminoración o detrimento que sufre una persona y que genera un resultado negativo en su patrimonio material o inmaterial.

Sobre los elementos del daño, el Consejo de Estado⁹ ha indicado que éste existe, en la medida que cumpla varias características; una de ellas es que sea cierto e incuestionable; así mismo debe ser personal, en atención a que el que lo haya sufrido sea el que manifieste interés en su reparación, y subsistente, en tanto no haya sido reparado.

2.4.2. De la imputación fáctica y jurídica

La imputación fáctica o material del daño se predica cuando se encuentra demostrado el nexo de causalidad entre el actuar de la entidad demandada, bien sea por acción u omisión, y el daño sufrido por la víctima.

En la actualidad, la imputación fáctica del daño se construye desde la perspectiva de la identificación de la causa adecuada del mismo, teoría que propende por identificar cuál

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-333/96. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Ibidem

⁶ Son dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del año a alguna de ellas:”

⁷ Fernando Hinestrosa Forero. Derecho Civil obligaciones. Pág. 538

⁸ Jurista Colombiano, Magistrado de la Corte Constitucional y Rector de la Universidad Externado de Colombia.

⁹ El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés. Universidad Externado de Colombia. Págs. 36-37.

⁹ Entre otras: Sentencia 14 de marzo del 2012. Rad. 21859 C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia 1 de julio del 2015. Rad. 30385 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

fue la acción u omisión que concretó el daño por parte de la entidad demandada, o si por el contrario dicha concreción le es atribuible a la víctima, a un tercero o al azar.

Respecto a la causalidad, los doctrinantes Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, indican: *"La existencia de una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido es, lógicamente, una condición indispensable para que pueda atribuirse a aquélla el deber de resarcir dicho daño".*¹⁰

Sobre los criterios a tener en cuenta para identificar la causa del daño, el Consejo de Estado ha señalado:

(...) "Tampoco puede considerarse que todos los antecedentes del daño son jurídicamente causas del mismo, como se propone en la teoría de la equivalencia de condiciones, o de la causalidad ocasional expuesta por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de septiembre de 1.935, según la cual: 'en estos casos si la persona culpable se hubiera conducido correctamente, el perjuicio no habría ocurrido', a la cual se refiere también un salvamento de voto del Dr. Antonio J. de Irisarri del 8 de octubre de 1986 (exp. 4587), en el cual se expresa que: 'con fines simplemente analíticos, para verificar esa relación de causa a efecto, puede examinarse qué ocurriría o habría ocurrido, si el suceso - causa no se hubiera dado. Si la respuesta es en el sentido de que el efecto no habría sucedido, ha de admitirse que aquél sí constituye causa de éste, porque justamente para que el efecto se dé en la realidad, tiene que ocurrir aquél. En la hipótesis contraria no existiría relación esa relación de causalidad'.

Tal posición llevaría a que en el clásico ejemplo citado por José Melich, el sastre que retrasa por negligencia la entrega de un abrigo de viaje, tendría que responder por el accidente ferroviario que sufrió su cliente que debió por tal motivo aplazar su viaje. Como lo señala el doctor Javier Tamayo Jaramillo: 'deshumanizaría la responsabilidad civil y permitiría absurdamente, buscar responsables hasta el infinito'.

Lorenzetti puntualiza aquí: 'No basta, según esta idea, la mera supresión mental hipotética, esto es borrar mentalmente la causa para ver si el resultado se produce o no sin ella. Es necesario emitir un juicio acerca de la regularidad con que se producen los fenómenos (constancia posible) lo que nos proporciona la noción de "causa adecuada'.

Tal concepción debe entonces complementarse en el sentido de considerar como causas jurídicas del daño, sólo aquellas que normalmente contribuyen a su producción, desechando las que simplemente pueden considerarse como condiciones. Tal como lo proponen los partidarios de la teoría de la causalidad adecuada, expuesta por el alemán Von Kries, 'sólo son jurídicamente causas del daño, aquellos elementos que debían objetiva y normalmente producirlo'.

H. Mazeaud, citado por José Melich Orsini, en 'La responsabilidad civil por los Hechos Ilícitos' (Biblioteca de la academia de ciencias políticas y sociales, Caracas, 1.995, pag. 211 a 215) expresa sobre el punto: 'Hoy día la mayor parte de los autores han abandonado la teoría de la equivalencia de condiciones: ellos no admiten que todos los acontecimientos que concurren al a realización de un daño sean la causa de tal daño desde el punto de vista de la responsabilidad civil. Parece, en efecto, que para ser retenido como causa desde el punto de vista de la responsabilidad civil, es decir, para ser susceptible de comprometer la responsabilidad civil de su autor, el acontecimiento debe haber jugado un papel preponderante en la realización del daño. Pero los jueces serán libres de apreciar si el acontecimiento ha jugado o no un papel suficiente en la producción del daño para ser retenido como causa del daño. No se puede ligar a la jurisprudencia por un criterio absoluto, ni aun por el criterio propuesto por los partidarios de la causalidad adecuada: el criterio de la normalidad. Todo lo que puede exigirse es que el acontecimiento haya jugado un papel preponderante, un papel suficiente en la realización del daño. Quienes no quieren adoptar el criterio de la normalidad propuesto por la teoría de la causalidad adecuada, son partidarios de la llamada tesis de la causalidad eficiente, esto es: que lo que debe investigarse es si el hecho ha jugado o no un papel preponderante, una función activa en la producción del daño'.

Ennecerus, citado en la misma obra, expresa: 'En el problema jurídico de la causa, no se trata para nada de causa y efecto en el sentido de las ciencias naturales, sino de si una determinada conducta debe ser reconocida como fundamento jurídico suficiente para la

¹⁰ Curso de Derecho Administrativo, Vol. II, 12ª Edición p. 412.

atribución de consecuencias jurídicas... *Prácticamente importa excluir la responsabilidad por circunstancias que, según su naturaleza general y las reglas de la vida corriente, son totalmente indiferentes para que surja un daño de esa índole y que, sólo como consecuencia de un encadenamiento totalmente extraordinario de las circunstancias, se convierte en condición del daño. Así, pues, se labora con un cálculo y probabilidades y sólo se reconoce como causa, aquella condición que se halla en conexión adecuada con un resultado semejante*¹¹

Respecto de los derechos de propiedad privada, señala la Constitución Política:

*ARTICULO 58. (Modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999). Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.
(...)*

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

Ahora bien, el criterio jurídico de la imputación es indispensable para la determinación de la responsabilidad, dado que no basta con establecer la relación fáctica entre el daño y la acción u omisión del demandado, sino que además es necesario identificar el régimen jurídico aplicable. Se debe observar entonces, si en el caso bajo análisis se evidencia una falla del servicio, por el incumplimiento de un deber legal; la concreción de un riesgo que genera la aplicación del régimen objetivo de riesgo excepcional o si por el contrario, el Estado causó un daño a través de una actuación lícita, evento en el cual se emplea el régimen de daño especial.

En consecuencia, procederá el Despacho a relacionar los hechos probados y estudiar la existencia del daño, la conducta de las entidades demandadas y el nexo de causalidad entre estos.

2.5. DEL CASO EN CONCRETO

2.5.1. De los hechos probados

De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se encuentra probado lo siguiente:

- El 29 de agosto de 2006 la Concejal de Bogotá, Lariza Pizano Rojas presentó "solicitud de información sobre uso de suelo en predios de Suba Niza" al Departamento Administrativo de Planeación Distrital. En la citada comunicación se incluyó el inmueble ubicado en la Carrera 72 No. 127 B – 42 "donde funciona un centro médico (fls. 118-119, c. 1). La Alcaldía Local de Suba, mediante oficio A O No. 1429/2006 de 3 de noviembre de 2006 informó al Gerente de Planeamiento Urbano – Departamento Administrativo de Planeación Distrital que citaría a los propietarios de los predios en los que presuntamente se estaba cometiendo violación a la norma urbana por uso del suelo, para que en diligencia de descargos fueran oídos (fl. 120, c. 1).

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 1997, exp. 11.764, M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

- El 7 de diciembre de 2006 se adelantó diligencia de descargos rendida por la señora María Teresa Camacho de Sánchez, en la que manifestó que ella junto a su hija María Teresa Sánchez Camacho eran las propietarias del inmueble ubicado en la Carrera 72 No. 127 B – 42, desde hacía 32 años, que el predio estaba arrendado a la doctora Mabel Álvarez desde hacía 7 u 8 años y que se habían realizado arreglos al interior del predio o locativos. (fl. 122, c. 1).
- El 21 de junio de 2007 la Alcaldía Local de Suba inició actuación administrativa, encaminada al esclarecimiento de los hechos, establecer el uso del suelo permitido en ese predio y determinar si el uso del suelo autoriza tener allí semovientes (fl. 126, c. 1). A folio 128 obra copia del oficio A.O. 1406/07 de 21 de junio de 2007 que la Alcaldía Local de Suba le dirige a la señora María Teresa Camacho de Sánchez para informarle sobre el inicio en su contra de la actuación administrativa radicada bajo el expediente No. 079/07 por infracción por uso del suelo.
- Dentro de la actuación administrativa se requirió a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados de la ciudad a efectos de que informara quién o quiénes eran los propietarios del inmueble ubicado en la Carrera 72 No. 127 B – 42. La entidad oficiada informó que *"...efectuada la búsqueda en el sistema de INDICES DE PROPIETARIOS Y DIRECCIONES, existentes a la fecha en esta Zona, NO se localizó matrículas inmobiliarias alguno..."* (fl. 130, c. 1).
- El 28 de noviembre de 2008 se llevó a cabo diligencia de verificación para actuación administrativa, en la cual se registra como propietaria del inmueble a la señora María Teresa Camacho de Sánchez. En el acta se consignó que la persona que atendió la visita fue el maestro de la obra (fl. 133, c. 1).
- El 11 de mayo de 2009 se llevó a cabo diligencia de verificación y en el acta se cita como propietaria a la demandante, atendiendo la visita el señor Andrés Mejía. En la misma se consignó: "SE REALIZÓ VISITA DE VERIFICACIÓN CON LOS SIGUIENTES RESULTADOS: 1. ATENDIÓ LA VISITA EL HIJO Y REPRESENTANTE DE LA PROPIETARIA QUIEN MANIFESTÓ NO SER EL RESPONSABLE DE LAS OBRAS REALIZADAS Y NO TENER LA LICENCIA APROBADA DE LAS MODIFICACIONES REPORTADAS....." (fl. 135, c. 1).
- A folios 136 y 137 del expediente, obra folio de la matrícula inmobiliaria No. 50N-38226 correspondiente al inmueble ubicado en la Avenida Carrera 72 No. 127 B – 42 respecto del cual se adelantaba la actuación administrativa, en el que se omite la segunda hoja. Asimismo, a folios 138 y 139 obra concepto de norma No. 40-8-1392 de 10 de diciembre de 2008, expedido por la Curaduría Urbana No. 4, referente al predio ubicado en la Ak 72 No. 127 B – 42 de la localidad de Suba.
- El 27 de mayo de 2009 el señor Sergio Cano Gutiérrez radicó ante la Alcaldía Local de Suba y para el expediente 079 de 2007 AO, memorial anexando carta de visita programada por la Alcaldía Local de Suba y boleta de radicación No. 09-3-0881, reputándose propietario del inmueble ubicado en la Carrera 72 No. 127 B – 42 (fls. 140-144, c. 1). El documento que aporta a esa actuación administrativa corresponde a la solicitud de Licencia de Construcción: ampliación, adecuación, modificación y remodelación parcial solicitado a la Curaduría Urbana 3 Bogotá, D.C., por Sergio Cano Gutiérrez en su condición de propietario del inmueble ubicado en la carrera 72 No. 127 B – 42.
- El 17 de octubre de 2008 las señoras María Teresa Camacho de Sánchez y María Teresa Sánchez Camacho y los señores Sergio Cano Gutiérrez y Carlos Alberto Cano Gutiérrez suscribieron promesa de compraventa respecto del inmueble ubicado en la carrera 72 No. 127 B – 42 de esta ciudad (fls. 83-86, c. 2).

Asimismo, consta en la anotación 9 del folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-38226 correspondiente al inmueble objeto de la actuación administrativa, que el 12 de marzo de 2009 se inscribió en el registro de instrumentos públicos la Escritura 477 de 25 de febrero de 2009 del acto de compraventa (fls. 97-98, c. 2).

- La Alcaldía Local de Suba mediante Resolución No. 711 de 12 de agosto de 2009 declaró infractoras a las señoras María Teresa Camacho de Sánchez y María Teresa Sánchez Camacho en calidad de propietarias del inmueble ubicado en la Carrera 59 No. 126 A-14 antigua, carrera 72 No. 127 B – 42 nueva, en relación con las obras adelantadas sin licencia de construcción (fls. 145-148). Dicha resolución se notificó mediante edicto, tal como consta a folio 157 del cuaderno 1, pues se efectuaron citaciones a las direcciones antigua y nueva del predio objeto de la actuación administrativa, con resultado negativo (fls. 149-156, c. 1).
- El 27 de abril de 2010 se ordenó realizar el cobro persuasivo de la multa impuesta.
- El señor Sergio Cano Gutiérrez el 1 de diciembre de 2009 y 23 de febrero de 2011 radicó ante la Alcaldía Local de Suba copia de la licencia de construcción y planos aprobados por la Curaduría Urbana No. 3 (fls. 169-170, c. 1).
- El 1 de marzo de 2011, la señora María Teresa Camacho de Sánchez a través de apoderado judicial radicó ante la Alcaldía demandada solicitud de revocatoria directa de la Resolución 711 de 12 de agosto de 2009 proferida dentro del expediente No. 070 de 2007. La Secretaría de Gobierno de Suba mediante oficio de 16 de marzo de 2011 solicitó a la Jefe Oficina de Ejecuciones Fiscales la suspensión del cobro coactivo realizado en contra de la señora María Teresa Camacho de Sánchez en virtud de la solicitud de Revocatoria directa, pues estimó que la misma era procedente (fl. 203 y 206, c. 1).
- Mediante Resolución No. 198 de 25 de mayo de 2011 la Alcaldía Local de Suba revocó en todas y cada una de sus partes la Resolución 711 de 12 de agosto de 2009, al considerar que: /) las señoras María Teresa Camacho de Sánchez y María Teresa Sánchez Camacho no ostentaban la calidad de propietarias del predio de la carrera 72 No. 127 B – 42 desde el 17 de octubre de 2008, ii) Las señoras María Teresa Camacho de Sánchez y María Teresa Sánchez Camacho no eran las responsables de las obras, toda vez que la visita administrativa de verificación se practicó el 28 de noviembre de 2008, y en fecha del 17 de octubre de 2008, se llevó a cabo promesa de venta, con la respectiva entrega real y material del inmueble a los prometientes compradores, y, iii) los responsables y propietarios de las obras realizadas en el predio de la carrera 72 No. 127B – 42 son los señores Sergio Cano Gutiérrez y Carlos Alberto Cano Gutiérrez, quienes presentaron licencia de construcción No. 09-3-0881 en la modalidad ampliación, adecuación, modificación, demolición parcial y cerramiento (fls. 212-215, c. 1).
- Mediante Resolución No. 002782 de 11 de octubre de 2011 se dio por terminado el proceso de cobro coactivo radicado bajo el No. OEF-2010-0712 en contra de María Teresa Camacho de Sánchez y María Teresa Sánchez Camacho, por multa impuesta por la Alcaldía Local de Suba, por valor de \$47.515.010,00 por Revocatoria Directa de la Resolución No. 711 de 12 de agosto de 2009, y ordenar la entrega del título de depósito judicial por ese valor (fl. 233-234, c. 1).
- El 24 de enero de 2011 la Dirección Distrital de Tesorería – Oficina de Ejecuciones Fiscales profirió la Resolución mandamiento de pago con medida cautelar No. 00023, dentro del proceso coactivo No. OEF-2010-0712, contra María Teresa Camacho de Sánchez y María Teresa Sánchez Camacho, a favor del Fondo de Desarrollo Local de Suba, por la suma de \$47.515.010,00, valor que corresponde a

la sanción impuesta mediante el acto administrativo No. 711 de 12 de agosto de 2009. Se decretó el embargo del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-20063352, ubicado en la Calle 125 B No. 57 A – 89 apartamento 403 de propiedad de María Teresa Camacho de Sánchez y las cuentas Nos. 016345 y 565963 del Banco Davivienda y 585574 del Banco Colpatria (folio 41, c. pruebas).

- El 14 de febrero de 2011 se surte la notificación personal de la Resolución mandamiento de pago con medida cautelar No. 00023, dentro del proceso coactivo No. OEF-2010-0712, a la señora María Teresa Camacho de Sánchez (fl. 54, c. pruebas).
- La Dirección Distrital de Tesorería Oficina de Ejecuciones Fiscales mediante oficio de 18 de abril de 2011 informó al Coordinador Jurídico y Normativo de la Alcaldía de Suba que no era viable acceder a la suspensión del proceso de cobro. Agregó que de conformidad con el artículo 829-1 del Estatuto Tributario Nacional, la interposición de revocatoria directa, no suspende el procedimiento administrativo de cobro, por lo que continuaría adelantando las actuaciones tendientes al recaudo de la multa impuesta, e informó que una vez el ente local remitiera el acto administrativo que decidiera la revocatoria directa, tomaría las acciones pertinentes en relación con la continuación del proceso (fl. 126, c. pruebas).
- El Banco Colpatria informó que debitó la suma de \$10.204.000 correspondiente al embargo ordenado. La consignación se realizó el 1 de julio de 2011, figurando en el título de depósito judicial como demandada María Teresa Sánchez Camacho (fl. 145 – 147 y 149, c. 1). A folio 150 del cuaderno de pruebas obra título de depósito judicial por valor de \$47.515.000,00 de 27 de julio de 2011 teniendo como demandada a María Teresa Camacho.
- Mediante Resolución No. 002484 de 31 de agosto de 2011 proferida por la Oficina de Ejecuciones Fiscales se ordenó levantar las medidas cautelares decretadas mediante la Resolución No. 023 de 24 de enero de 2011, sobre las cuentas bancarias Nos. 016345 y 565963 del Banco Davivienda y 585574 del Banco Colpatria y sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-20063352, de propiedad de María Teresa Camacho de Sánchez. Asimismo, ordenó entregar los títulos por \$974.577.17, \$722.537.79 y \$10.204.000,00 a María Teresa Sánchez Camacho, debidamente endosados a María Teresa Camacho de Sánchez (fl. 151, c. pruebas).

2.5.2. De la acreditación del daño

Como se indicó precedentemente, el daño *"Es la lesión del derecho ajeno, consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrido por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que lo acongoja"*¹².

Aunado a lo anterior, es necesario recordar lo indicado por el Consejo de Estado¹³ respecto a que el daño se encuentra acreditado en la medida que confluya lo siguiente: i) sea cierto *"es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente – que no se limite a una mera conjetura"*¹⁴; ii) personal en cuanto *"sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar o debatir el interés que se debate en el*

¹² Derecho Civil Obligaciones. Pág. 538

¹³ Entre otras: Sentencia 14 de marzo del 2012. Rad. 21859 C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia 1 de julio del 2015. Rad. 30385 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁴ Sentencia del 14 de marzo del 2012, Radicado interno 21859, C.P. Enrique Gil Botero.

*proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria*¹⁵ y iii) subsistente, en razón a que no haya sido reparado.

En el caso sub judice, en la demanda se indicó que a la señora María Teresa Camacho de Sánchez, por cuenta de proceso sancionatorio por infracción a las normas urbanísticas fue declarada contraventora y se le impuso la multa de \$47.515.010,00; y por cuenta de dicha multa se le inició proceso de cobro coactivo, dentro del cual se decretaron las medidas cautelares de embargo de sus cuentas bancarias e inmuebles, por el no pago de la multa impuesta.

Se le causó un daño, que consiste en la afectación a su buen nombre y el decreto de medidas cautelares (embargo del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-20063352 y las cuentas Nos. 016345 y 565963 del Banco Davivienda y 585574 del Banco Colpatría); por lo cual, el Despacho entrará a analizar si la demandante acreditó la existencia del daño referido.

De las pruebas obrantes en el plenario, la cuales fueron relacionadas en numerales anteriores, aparece acreditado el daño alegado, en la medida en que efectivamente por cuenta del proceso de cobro coactivo seguido en contra de la demandante, fueron embargados sus cuentas bancarias y un inmueble, de los cuales no pudo disponer hasta tanto fue revocado el acto administrativo que impuso la sanción de multa, terminado el proceso coactivo y levantadas las medidas cautelares que le fueron decretadas. De esa manera, se acredita el carácter cierto, personal y subsistente del daño.

Empero, si bien se planteó lo anterior, la comprobación de la existencia de daño no genera *per sé* la responsabilidad del Estado, por cuanto es menester acreditar el nexo de causalidad respecto a la acción u omisión de la entidad demandada y que el daño sea antijurídico, es decir que la víctima no debía soportarlo.

2.5.3. Atribución o imputación del daño

La imputación fáctica se construye desde la perspectiva de la identificación de la causa adecuada¹⁶ del daño; teoría que permite establecer cuál fue la acción u omisión que concretó el daño por parte de la entidad demandada; o si por el contrario, dicha concreción le es atribuible a la víctima, a un tercero o al azar.

Una vez el punto anterior sea superado favorablemente, se procederá a establecer el régimen jurídico aplicable; esto es, si el daño fue causado por una falla del servicio, por la concreción de un riesgo o por una actuación lícita del Estado que generó el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas.

Desde el ámbito fáctico, se evidencia la relación causal material entre el daño invocado por la demandante y la actividad de la administración. En efecto, del expediente 079 de 2007 AO que hace parte del acervo probatorio, no existe duda de que, por queja de un concejal de Bogotá, a la señora María Teresa Camacho de Sánchez se le inició proceso administrativo de carácter sancionatorio por presunta infracción a las normas urbanísticas por uso del suelo del predio ubicado en la Carrera 72 No. 127 B – 42. En tal virtud, el 7 de diciembre de 2006, en diligencia de descargos la mencionada señora manifestó que ella y su hija María Teresa Sánchez Camacho eran las propietarias de ese inmueble, desde hacía 32 años; que el predio estaba arrendado desde hacía 7 u 8 años y que se habían realizado arreglos al interior o locativos (fl. 122, c. 1).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de del 11 de septiembre de 1997; Sentencia Sección Tercera del 8 de marzo del 2007. Expediente 27434. CP. Mauricio Fajardo.

El 21 de junio de 2007 la Alcaldía Local de Suba inició actuación administrativa, encaminada al esclarecimiento de los hechos, establecer el uso del suelo permitido en ese predio y determinar si el uso del suelo autorizaba tener allí semovientes (fl. 126, c. 1).

El 28 de noviembre de 2008 se llevó a cabo diligencia de verificación para actuación administrativa en el referido inmueble *"encontrándose en el momento de la inspección que en dicho inmueble se adelantaban obras como lo son demolición de muros, redistribución arquitectónica, construcción de nuevos muros para dividir espacios, se le solicitó a la persona que se encontraba en ese momento la respectiva licencia de construcción y no contaba con la misma"* (fl. 9). Se registra como propietaria del inmueble a la señora María Teresa Camacho de Sánchez. La visita fue atendida por el maestro de la obra (fl. 133, c. 1). Igualmente, el 11 de mayo de 2009 la Alcaldía realizó nueva visita de verificación observando que no tenían licencia de construcción respecto de las obras reportadas, es decir, adelantaban obras sin licencia de construcción respecto de las modificaciones reportadas. Quien atendió la visita manifestó ser el hijo y representante de la propietaria (fl. 135, c. 1).

El 17 de octubre de 2008 María Teresa Camacho de Sánchez y María Teresa Sánchez Camacho suscribieron promesa de compraventa con los señores Sergio Cano Gutiérrez y Carlos Alberto Cano Gutiérrez respecto del inmueble ubicado en la carrera 72 No. 127 B – 42 de esta ciudad (fls. 83-86, c. 2). El 25 de febrero de 2009 suscribieron la escritura pública No. 0477 en la que se confirmó el contrato de promesa de venta sobre el referido inmueble. Y el 12 de marzo de 2009 se inscribió en el registro de instrumentos públicos dicha Escritura 477 de 25 de febrero de 2009, formalizando íntegramente el acto de compraventa (fls. 97-98, c. 2).

Por otra parte, el 27 de mayo de 2009 el señor Sergio Cano Gutiérrez radicó ante la Alcaldía Local de Suba y para el expediente 079 de 2007 AO memorial anexando carta de visita programada por la Alcaldía Local de Suba y boleta de radicación No. 09-3-0881, reputándose propietario del inmueble ubicado en la Carrera 72 No. 127 B – 42 (fls. 140-144, c. 1).

Finalmente, como consecuencia del procedimiento administrativo sancionatorio, mediante Resolución 711 de agosto de 2009, María Teresa Camacho de Sánchez fue declarada infractora de las normas urbanísticas, imponiéndole multa de \$47.515.010,00 y orden de demolición de lo construido sin licencia. Y como quiera que no cumplió lo decidido en la Resolución 711, se adelantó el proceso de cobro coactivo para ejecutar la multa impuesta, librándose para tal efecto mandamiento de pago con medida cautelar No. 23 el 24 de enero de 2011.

Reseñado lo anterior, es pertinente señalar que la propiedad de inmueble se verifica con el certificado de tradición y libertad de la oficina de instrumentos públicos. Así, entonces, quien aparezca inscrito como propietario puede ostentar la facultad de uso y goce del bien y disponer de él mediante actos de señor y dueño; pero igualmente debe asumir las cargas y obligaciones que tal titularidad le impone. Entre ellas, por ejemplo, pagar los impuestos correspondientes, pero también atender a las normas que regulan el goce del inmueble. De manera que si no paga los impuestos correspondientes, puede iniciársele al propietario proceso de cobro coactivo, con la facultad de embargar el inmueble para propiciar el pago.

Igualmente sucede cuando no se atienden o respetan las normas urbanísticas. Para realizar cualquier obra de remodelación o de otro tipo que implique cambio de la estructura del inmueble (apartamento o casa), se necesita previamente obtener la respectiva licencia, de lo contrario, el propietario o poseedor del bien, se ve expuesto a un proceso administrativo sancionatorio por infringir las normas urbanísticas.

Pues bien, descendiendo al caso concreto, según lo acreditado dentro del proceso, el inmueble objeto respecto del cual se verificó la infracción de las normas urbanísticas fue

transferido mediante contrato de compraventa el 25 de febrero de 2009, haciéndose la correspondiente inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos el 12 de marzo de 2009, según consta en el certificado de tradición y libertad (fl. 97 C. Pruebas). De tal manera que oficialmente desde esa fecha la aquí demandante dejó de ser propietaria del referido inmueble. Luego, todas las vicisitudes que se hayan presentado con anterioridad a esa fecha son del resorte de María Teresa Camacho de Sánchez, por lo cual tenía la obligación de responder dando las explicaciones correspondientes.

En ese sentido, no se podía pasar por alto que respecto del inmueble en comento la administración distrital había encontrado algunas irregularidades que ameritaban explicación. Entre ellas, se advirtió un presunto uso indebido del suelo, y finalmente, entre noviembre de 2008 y mayo de 2009, cuando se hicieron las visitas de verificación se evidenció que se adelantaban obras de demolición de muros, redistribución arquitectónica, construcción de nuevos muros para dividir espacios, sin la debida licencia, de lo cual la demandante fue advertida a través de su propio hijo (fl 135 c1), quien atendió una de las visitas de verificación. Tal hecho es indicativo de que la hoy accionante debía tomar las medidas necesarias para estar al tanto de los resultados del proceso administrativo sancionatorio seguido en su contra, el cual se había abierto desde el 21 de junio de 2007, como se observa en la Resolución 711 de 2009.

Pese a que la demandante alega que celebró contrato de promesa de compraventa en octubre de 2008 respecto del inmueble en comento y que formalizó la venta en febrero de 2009 y fue inscrita la venta en la oficina de registro en marzo de la misma anualidad, se itera, debía salir a responder por lo sucedido antes de oficializarse la venta. En ese sentido, debía pronunciarse a través de los recursos administrativos procedentes respecto de la decisión adoptada en la Resolución 711 de agosto de 2009 que la declaró infractora. Pero nótese, que luego de haberse hecho las gestiones pertinentes para su notificación personal y las mismas ser infructuosas, se procedió a notificarla por edicto, quedando en firme la sanción impuesta. Y si bien fue revocada la Resolución 711 de 2009, ésta lo fue porque la administración aceptó que no era la responsable por las obras adelantadas sin licencia, porque en su entender cuando ello sucedió ya no era la propietaria del inmueble.

Pero, analizando el escrito que solicitó la revocatoria de la Resolución 711 de 2009, allí no se alegó ninguna indebida notificación donde indicara que no tuvo conocimiento de dicha resolución para oponerse a su contenido. Luego, se entiende que sí conoció oportunamente dicha resolución, pues fue enviada a la dirección del referido inmueble, que es la misma a la que le fue enviada la notificación del mandamiento de pago del proceso de cobro coactivo.

Así, entonces, se evidencia incuria de parte de la demandante respecto de la sanción impuesta para ejercer sus derechos de contradicción y de defensa, pese a que fue revocada la Resolución 711 de 2009, configurando así el hecho de la víctima como participante en la causación del daño alegado en la demanda.

De otra parte, en lo que concierne a los nuevos propietarios del referido inmueble (Sergio y Carlos Alberto Cano Gutiérrez), a quienes se reputó como dueños de la obra objeto de averiguación administrativa, lo cual fue aceptado en la Resolución 198 de 2011, efectivamente, fueron ellos quienes, luego de la promesa de compraventa en octubre de 2008, iniciaron la remodelación del inmueble sin la debida licencia, tal como se verificó en noviembre de la referida anualidad. Hecho que fue corroborado en mayo de 2009, por lo cual fue expedida la Resolución sancionatoria 711, porque justamente, en noviembre de 2008, quien aparecía como dueña del inmueble era la señora María Teresa Camacho de Sánchez.

En esa medida, entre María Teresa Camacho de Sánchez, en su calidad de vendedora y los señores Cano Gutiérrez, se generó una responsabilidad compartida respecto de la investigación administrativa de carácter sancionatorio. La primera, porque para noviembre

de 2008 aún ostentaba la calidad de propietaria, y por ello, debía dar las explicaciones propias ante la administración, a través de los recursos administrativos correspondientes; y los segundos, porque al ostentar la tenencia y posesión del bien, debían cumplir las normas urbanísticas obteniendo la licencia respectiva si su deseo era adelantar las obras de remodelación.

Se observa, entonces, que respecto de la actuación administrativa no existe ningún daño que le sea imputable a la entidad demandada, pues su proceder estuvo ajustado a la normatividad jurídica, por lo cual no se evidencia falla en el servicio. Y en lo que concierne al proceso de cobro coactivo en el que se decretaron medidas cautelares, tampoco existe nexo de causalidad con la actuación de la entidad demandada, toda vez que se limitó a ejecutar la resolución 711 de 12 de agosto de 2009, mediante el cual se declaró a la demandante infractora del régimen urbanístico, acto administrativo que gozó de legalidad hasta que la Alcaldía Local de Suba mediante Resolución No. 198 de 25 de mayo de 2011 revocó en todas y cada una de sus partes la Resolución 711 de 12 de agosto de 2009, terminando con ello el proceso de cobro coactivo. En ese orden de ideas, para el Despacho la actuación de la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería – Oficina de Ejecuciones Fiscales tampoco fue la causa determinante del daño referido.

Se evidencia entonces que fue la actuación de los nuevos propietarios quienes al adelantar obras sin licencia, la administración terminó sancionando a la hoy demandante. En esa medida, se acredita que fue el hecho de un tercero la causa directa y eficiente del daño que se alega en la demanda, lo cual se constituye como eximente de responsabilidad. En efecto, fue el proceder omisivo por parte de los nuevos propietarios el que tuvo injerencia directa en la causación del daño. Fue su conducta, junto con el actuar culposos de la víctima, la raíz y causa adecuada del daño alegado en este medio de control.

Al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁷ ha señalado que:

"Por otra parte, a efectos de que operen los mencionados eximentes de responsabilidad (hecho de la víctima o de un tercero), es necesario aclarar, en cada caso concreto, si el proceder —activo u omisivo— de aquellos tuvo, o no, injerencia y en qué medida, en la producción del daño. En ese orden de ideas, resulta dable concluir que para que dichas causales eximentes de responsabilidad puedan tener plenos efectos liberadores respecto de la responsabilidad estatal, resulta necesario que la conducta desplegada por la víctima o por un tercero sea tanto causa del daño, como la raíz determinante del mismo, es decir, que se trate de la causa adecuada o determinante, pues en el evento de resultar catalogable como una concausa en la producción del daño no eximirá al demandado de su responsabilidad y, por ende, del deber de indemnizar, aunque, eso sí, habrá lugar a rebajar su reparación en proporción a la participación de la víctima

Así pues, verificados el hecho o culpa de la víctima y el hecho de un tercero en la causación del daño invocado en la demanda, tal circunstancia tiene plenos efectos liberadores de responsabilidad, pues en esa medida, el daño no es imputable a la administración.

En conclusión, no fue el actuar de la administración por falla en el servicio o daño especial como se adujo en la demanda el que causó el daño consistente en las medidas cautelares de embargo que sufrió la demandante. Fue el hecho de un tercero con participación de la propia víctima la causa directa y eficiente del daño, lo cual se constituye como eximente de responsabilidad. Por tal razón, el daño no le es atribuible a la entidad demandada y, por ende, se le libera de responsabilidad y se deniegan las pretensiones.

¹⁷ Sección Tercera, sentencia de 21 de marzo de 2011, expediente 19067.

3. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, y como quiera que la sentencia es desfavorable a la parte demandante, se condenará en costas.

Dado que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho tendrá en cuenta lo normado para la materia en el Acuerdo No PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Así, en atención a lo señalado en los artículos 2, 3 y 5 del referido Acuerdo, se condenará al pago de Agencias en Derecho por el valor que resulte de aplicar el tres por ciento (3%) al valor de las pretensiones solicitadas.

En mérito de lo expuesto, El **Juzgado (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar probadas las eximentes de responsabilidad del hecho de un tercero y la culpa de la víctima, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

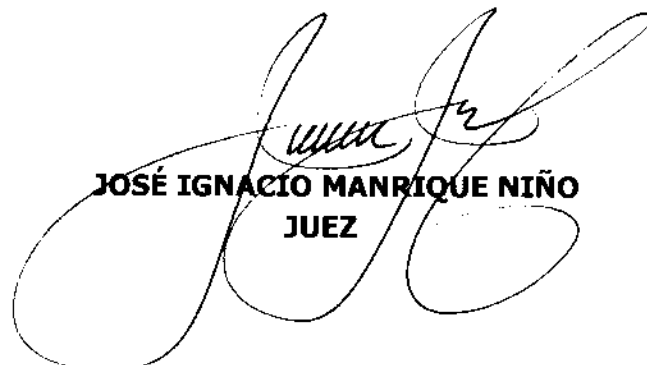
TERCERO: CONDENAR en costas a la parte vencida, liquídense por Secretaría. Por agencias en derecho se fija el equivalente al 3% del valor de los perjuicios que fueron solicitados.

CUARTO: Por Secretaría del Juzgado, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

QUINTO: De no ser apelada la presente providencia y ejecutoriada la misma, por Secretaría procédase a expedir copia auténtica del fallo en mención una vez cancelada la suma pertinente para dicho trámite y realícese el archivo del expediente, haciéndose las anotaciones del caso.

SEXTO: En firme esta sentencia, liquídense los gastos por la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá y en caso de existir remanentes entréguese a la parte interesada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ