

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL MAL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: PÉRDIDA DE LA POSESIÓN MATERIAL DE UN INMUEBLE

CRÓNICA DE LA SENTENCIA DEL 23 DE FEBRERO DE 2023 - RADICADO 73001-23-33-000-2016-00768-01

Por Mariana Hartmann Acero¹

1. Contexto

La Sección Tercera del Consejo de Estado, el día 23 de febrero de 2026 resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima que había declarado la caducidad del medio de control de reparación directa y negado las pretensiones de la demanda.

La controversia tiene origen en un proceso ejecutivo iniciado en 1990 contra los señores Luis Urbano Villanueva Durán y Fabio Claret Villanueva Durán, dentro del cual el Juzgado Primero Civil del Circuito del Espinal decretó el embargo y secuestro de un predio de su propiedad. Ante la imposibilidad de notificar personalmente a los ejecutados, el juzgado ordenó su emplazamiento y designó un curador ad litem, quien asumió la defensa dentro del proceso ejecutivo.

Durante el proceso, el predio quedó bajo la administración de un secuestre designado por el juzgado, sin embargo, los intentos de remate resultaron infructuosos y el despacho no ejerció un control efectivo y permanente sobre la gestión del secuestre, permaneciendo el predio secuestrado por un periodo superior a veinte años.

El 26 de enero de 2012 el señor Luis Urbano Villanueva Durán compareció al proceso y solicitó la notificación del mandamiento de pago, la cual le fue negada, ya que ya había sido notificada al curador ad litem, en vista de esta situación formuló solicitudes para que se decretara la terminación del proceso por desistimiento tácito por la inactividad de la parte demandante con base en la Ley 1194 de 2008 que permitía aplicar la figura del desistimiento tácito por inactividad de las partes en los procesos ejecutivos en los que se hubiera dictado sentencia o auto para seguir adelante con la ejecución. Aunque inicialmente el juzgado accedió, posteriormente revocó esa decisión. Finalmente, en 2014 se decretó la terminación del proceso, se ordenó la cancelación del embargo y la entrega del inmueble a sus propietarios.

Durante la diligencia de entrega, terceros alegaron haber ejercido actos posesorios sobre el bien por más de trece años. Tramitado el incidente, en 2015 el Juzgado Primero Civil del

¹ Estudiante de Quinto Año de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Monitora del Departamento de Derecho Administrativo de la misma universidad, con interés en la responsabilidad extracontractual del Estado, perteneciente al comité editorial de Nómika.

Circuito del Espinal declaró fundada la oposición y ordenó entregar el inmueble a dichos terceros.

2. Argumentos de las partes

La parte actora sostuvo que el daño antijurídico (consistente en la pérdida de la posesión material del inmueble) era imputable a la Rama Judicial por dos omisiones principales:

- i. Falta de vigilancia y control del secuestro, al no exigirle rendición periódica de cuentas ni verificar el cumplimiento de sus deberes legales, lo que permitió la ocupación del bien por terceros durante el tiempo en que estuvo secuestrado.
- ii. Mora judicial en declarar la terminación del proceso ejecutivo por desistimiento tácito, lo que habría facilitado la consolidación de la posesión de los terceros opositores.

Solicitó el reconocimiento de perjuicios materiales en las modalidades de daño emergente por el valor del inmueble y lucro cesante por los frutos dejados de percibir por la producción de mango Tommy Atkins durante 25 años.

Además, sostuvo que el medio de control de reparación directa fue ejercido oportunamente, toda vez que el término de caducidad no podía contarse desde la expedición de las providencias dictadas en el proceso ejecutivo ni desde la imposición de las medidas cautelares, sino desde el momento en que el daño antijurídico se consolidó y fue conocido de manera cierta por los demandantes. En este sentido, alegó que, aunque el señor Luis Urbano Villanueva Durán compareció al proceso en el año 2012 y solicitó la notificación del mandamiento de pago, en esa fecha no se había producido aún la pérdida de la posesión material del inmueble, ni existía certeza sobre la afectación definitiva de su situación jurídica. Por el contrario, el daño solo se configuró cuando, en el año 2015, el Juzgado Primero Civil del Circuito del Espinal resolvió el incidente de oposición y ordenó la entrega del inmueble a los terceros poseedores, decisión que hizo irreversible la pérdida de la posesión.

La Nación-Rama Judicial y el Ministerio Público guardaron silencio en sus alegatos de segunda instancia.

3. Síntesis de la decisión

a. Caducidad del medio de control de reparación directa

El Consejo de Estado revocó la declaratoria de caducidad efectuada por el Tribunal Administrativo del Tolima, al concluir que el cómputo del término del medio de control de reparación directa había sido erróneo.

La Sala reiteró su jurisprudencia según la cual, cuando el daño antijurídico proviene de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, el término de caducidad no se cuenta necesariamente desde la ocurrencia del hecho u omisión, sino desde el momento en que el afectado tiene o puede tener conocimiento cierto, pleno y definitivo del daño.

El Consejo de Estado precisó que ni el emplazamiento, la designación de curador ad litem, o la comparecencia del ejecutado en 2012 para solicitar la notificación del mandamiento de pago constituían, por sí mismos, eventos que permitieran afirmar la existencia de un daño consolidado.

La sola permanencia prolongada del inmueble bajo secuestro no implicaba aún la pérdida de la posesión material, en la medida en que esta solo se hizo definitiva cuando el juez resolvió el incidente de oposición y ordenó la entrega del bien a los terceros poseedores.

Con base en lo anterior, la Sala concluyó que la demanda de reparación directa fue presentada oportunamente.

b. Análisis sobre los elementos de la responsabilidad

El Consejo de Estado realizó un análisis sobre los elementos de la responsabilidad, es decir, el daño, la falla del servicio y el nexo causal entre el daño y la falla del servicio.

i. Pérdida de la posesión material

La parte demandante alegó como daño, en primer lugar, la pérdida de la posesión material del inmueble, el cual se acreditó ya que i) el Juzgado Primero Civil del Circuito del Espinal, dentro del proceso ejecutivo adelantado en contra de los demandantes, decretó y ordenó el secuestro del lote de terreno de su propiedad ; (ii) la medida cautelar se hizo efectiva desde el 21 de noviembre de 1990 y posteriormente el proceso terminó, se levantó la medida cautelar y se ordenó la entrega del inmueble; (iii) la diligencia de entrega realizada el 5 de noviembre de 2014 no pudo concretarse a favor de los propietarios, debido a la oposición de terceros que alegaron haber ejercido actos posesorios prolongados sobre el predio; y (iv) finalmente, mediante decisión del 21 de octubre de 2015, el Juzgado Primero Civil del Circuito del Espinal declaró fundada dicha oposición y ordenó la entrega del inmueble a los opositores, lo que materializó la pérdida de la “posesión material” del bien por parte de los accionantes.²

En cuanto a la imputación del daño, El Consejo de Estado determinó que si le es atribuible a la Nación – Rama Judicial el daño por no requerir al secuestro del inmueble para que rindiera cuentas sobre su gestión, ya que el Juzgado, durante más de 10 años no requirió al secuestro para que rindiera cuentas de su gestión para verificar si estaba cumpliendo efectivamente con su labor de administración.

Respecto al nexo causal, las pruebas permiten concluir que el juez no verificó el cumplimiento de las funciones del secuestro, si el juez hubiese ejercido oportunamente sus

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 23 de febrero de 2026, Exp. 73001-23-33-000-2016-00768-01, M.P.: ADRIANA POLIDURA CASTILLO, pag. 16.

deberes de dirección y control, se hubiese podido advertir la conducta negligente e irregular del secuestre, esa omisión permitió la permanencia prolongada de terceros al inmueble, lo cual favoreció el ejercicio de actos de señor y dueño por un término superior a 10 años, lo que tuvo como resultado la pérdida de la posesión material del inmueble de los demandantes.

ii. Mora judicial en declarar la terminación del proceso ejecutivo por desistimiento tácito

En segundo lugar, la parte demandante alegó como daño no declarar la terminación del proceso ejecutivo por desistimiento tácito, desde el momento en que lo solicitaron. Al expediente se allegaron tres fallos de tutela, los dos primeros negaron el amparo, el primero argumentando que se acreditó que el juzgado realizó actividades tendientes a resolver la solicitud de terminación por desistimiento tácito, y el segundo argumentando que el juzgado ya se había pronunciado sobre la solicitud, el tercer fallo accedió al amparo en el sentido de que el juzgado debía pronunciarse sobre la solicitud de entrega del inmueble (ya se había declarado la terminación del proceso), los fallos de tutela evidencian que no hubo un retardo injustificado o ilegal del juzgado para resolver la solicitud de terminación por desistimiento tácito.

El Consejo de Estado ha precisado que el simple retardo en la adopción de una decisión o el incumplimiento de términos legales no configura, por sí mismo, un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por mora judicial. Recordemos que este caso se dio bajo la vigencia del Código de Procedimiento Civil, en el cual no existía un término legal específico para que el juez resolviera la solicitud de terminación del proceso por desistimiento tácito, ni un plazo perentorio para finiquitar el proceso una vez declarada su terminación, por lo que, el retardo se debe evaluar a partir de criterios de razonabilidad y diligencia judicial. Del trámite del juzgado y sus providencias, el Consejo de Estado no considera que se derive un actuar ilegal, omisivo o tardío por parte de la Administración.

c. Análisis del daño emergente reclamado

A título de daño emergente, la parte actora solicitó sesenta y cinco millones ciento sesenta mil pesos (\$65.160.000), suma que correspondía al valor comercial del inmueble, para demostrar dicho valor, la parte demandante allegó un dictamen pericial mediante el cual se estableció el avalúo comercial del inmueble. Esta prueba fue decretada por el Tribunal en la audiencia inicial y su contradicción se surtió en la audiencia de pruebas, escenario en el que el perito expuso y sustentó las conclusiones del dictamen. Ninguna de las partes solicitó su aclaración o adición, ni formuló objeción por error grave.

Sin embargo, hay que tener en cuenta la diferencia entre la posesión y el dominio o propiedad, el artículo 669 del Código Civil define el dominio como el derecho real que se tiene sobre una cosa corporal para gozar y disponer de ella, por otro lado, el artículo 762 concibe la posesión como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño, integrada

por el corpus y el animus. Ambas instituciones son autónomas e inconfundibles, se puede ser propietario sin poseer y poseedor sin ser dueño, por ello, la pérdida de posesión no implica necesariamente la pérdida de propiedad.

La Sala sostuvo que, como se evidencia en el certificado de tradición y libertad del inmueble, los demandantes perdieron la posesión del inmueble, pero conservaron la propiedad. La falla del servicio atribuida al Juzgado Primero Civil del Circuito del Espinal afectó únicamente el ejercicio del derecho posesorio, daño que según la jurisprudencia sí es indemnizable, aunque dicha indemnización, dice la Sala, no puede equipararse al valor total del inmueble, ya que esta corresponde al derecho de dominio.

Como el daño emergente derivado de la pérdida de la posesión del predio no fue probado, la Sala ordenó una condena en abstracto, cuya cuantía debía determinarse en un incidente de liquidación, a través de un dictamen pericial orientado exclusivamente a la valoración económica de la pérdida de la posesión, para ello, la Sala estimó que el perito debe considerar criterios como el mercado de cesión de derechos posesorios, la ubicación y características del bien, el grado de consolidación de la posesión y la expectativa razonable de aprovechamiento económico.

d. Análisis del lucro cesante reclamado

La Sala analizó la solicitud de reconocimiento de lucro cesante derivado de la supuesta explotación del predio mediante el cultivo de mango Tommy Atkins. Si bien en el expediente hay pruebas documentales que dan cuenta de la presencia de siembras de maíz, sorgo y ajonjolí, y árboles frutales, estas no acreditan que el inmueble estuviese destinado a la producción económica de mango ni que generara utilidades ciertas y verificables.

Como prueba, la parte accionante aportó un dictamen pericial que estimó el lucro cesante entre los años 1990 y 2018, este dictamen, estableció la Sala, que carecía de eficacia probatoria por cuatro motivos: (i) se basó en supuestos hipotéticos no probados, al no demostrarse que el cultivo de mango Tommy Atkins fuera la actividad económica del predio al momento del secuestro; (ii) tomó como referencia información técnica general y el estado del predio en una visita realizada años después y no su situación real en el año 1990; (iii) calculó un periodo indemnizable que no correspondía al daño alegado; y (iv) el perito no acreditó idoneidad técnica específica en la cuantificación de perjuicios agrícolas.

En consecuencia, el Consejo de Estado consideró que no se probó con certeza la existencia del lucro cesante reclamado, ni una utilidad real dejada de percibir susceptible de indemnización, por lo que negó su reconocimiento.

4. Análisis crítico de la decisión

La sentencia objeto de análisis es de suma relevancia dentro de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de responsabilidad del Estado por defectuoso

funcionamiento de la administración de justicia ya que aborda de manera articulada cuestiones procesales, sustantivas y probatorias que suelen ser complejas en este tipo de litigios.

En primer lugar, resalto la delimitación precisa del daño indemnizable a partir de la distinción conceptual y jurídica entre la propiedad y la posesión. La Sala evita una confusión frecuente en la práctica judicial, la cual consiste en equiparar la pérdida de posesión con la afectación al dominio, al enfatizar que la propiedad subsistía en cabeza de los demandantes, el Consejo de Estado reafirma que la responsabilidad del Estado solo puede extenderse al perjuicio efectivamente causado, es decir, a la pérdida de la posesión y no al derecho real de dominio, el cual no fue extinguido. Esta precisión que hace la Sala responde al principio de reparación integral, entendido como la obligación de reparar estrictamente el daño antijurídico probado.

En segundo lugar, desde la perspectiva del título de imputación, la decisión reafirma una línea jurisprudencial consolidada en la que el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia no se predica únicamente de errores decisorios, sino también de omisiones relevantes en la dirección, impulso y control del proceso judicial. La sala acierta al ubicar la falla del servicio en la inactividad del juez como director del proceso, particularmente frente a su deber de vigilancia sobre los auxiliares de la justicia.

En tercer lugar, la sentencia, en materia de mora judicial, reitera que el simple retardo en la adopción de decisiones no configura automáticamente responsabilidad del Estado, si no se demuestra su incidencia causal directa con el daño, lo cual contribuye a evitar una objetivación de la responsabilidad del Estado, es decir, que no se declare responsable al Estado solo porque hubo un daño en el contexto de una actuación judicial, sin exigir la demostración de una falla concreta, relevante y causalmente determinante, y a preservar el carácter subjetivo del régimen aplicable al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

En cuarto lugar, respecto al cómputo del término de caducidad, la sentencia distingue entre la ocurrencia del hecho y la consolidación del daño antijurídico. La sala adopta un criterio material al considerar que ni el emplazamiento, la designación de curador ad litem o la comparecencia del demandante al proceso en el año 2012 implicaban, por si solos, el conocimiento pleno del daño. Resulta relevante en estos escenarios de responsabilidad donde el daño suele manifestarse de manera progresiva y diferida, ya que evita que la caducidad opere como una barrera desproporcionada para el acceso a la reparación, y a su vez, exige al juez un análisis probatorio riguroso, para así evitar que la indeterminación del momento en que se tiene conocimiento del daño se convierta en una fuente de inseguridad jurídica.

Finalmente, la condena en abstracto pone de presente una problemática en este tipo de litigios, la dificultad de cuantificar el valor económico de la posesión de manera autónoma a la propiedad. Si bien la solución adoptada es jurídicamente correcta, deja en cabeza del

incidente de liquidación un aspecto que podría haberse precisado con mayor desarrollo metodológico en la sentencia.

En suma, la sentencia constituye un precedente sólido en materia de responsabilidad del Estado, al articular de manera coherente el daño, la falla del servicio y el nexo causal, y al reforzar estándares tanto para la imputación como para la delimitación del perjuicio indemnizable, la sentencia ofrece pautas claras para la actuación judicial en escenarios análogos.

5. Referencias

Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 23 de febrero de 2026, Exp. 73001-23-33-000-2016-00768-01, M.P.: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Leyes

Código Civil, art. 669, 762.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, art. 140, 164, 193.

Ley 270 de 1996, art. 65 y 69