



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., dieciseises (16) de junio dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 080012333000-2020-00618-02 (73959)
Demandante: Flexico International S.A.S. en liquidación judicial
Demandado: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla
Medio de control: Reparación directa
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: *MEDIDAS CAUTELARES EN COBRO COACTIVO – La orden de embargo y la decisión que mantiene su vigencia no necesariamente constituyen actos definitivos demandables cuando se limitan a asegurar el pago de la obligación objeto de cobro y no deciden una situación jurídica autónoma distinta de la ejecución. / CADUCIDAD EN REPARACIÓN DIRECTA – El término bienal se cuenta desde la ocurrencia o desde el conocimiento real o exigible del daño, y no desde la agravación o cuantificación posterior de sus consecuencias. / HECHO DAÑOSO, DAÑO Y PERJUICIO – El hecho dañoso es la actuación, omisión u operación que origina la lesión; el daño es la afectación cierta de un interés jurídicamente protegido; y el perjuicio corresponde a las consecuencias indemnizables derivadas de aquel. / DAÑO INSTANTÁNEO – Se configura en un momento determinado, aunque sus efectos patrimoniales se prolonguen en el tiempo. / DAÑO CONTINUADO – Exige la permanencia o renovación material de la afectación, no la simple prolongación de sus efectos. / EMBARGO DE SUMAS LÍQUIDAS – Debe distinguirse entre la orden de la medida, su comunicación, su eventual ejecución material y la afectación patrimonial invocada para efectos del cómputo de caducidad. / PRINCIPIO PRO DAMNATO – Opera ante dudas razonables sobre la ocurrencia, configuración o conocimiento del daño, pero no autoriza a desplazar un cómputo cierto hacia la manifestación posterior de los perjuicios.*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la sociedad demandante contra la sentencia que declaró probada la excepción de caducidad de la acción.

La parte actora pretende la indemnización de los perjuicios materiales que afirma le fueron causados como consecuencia del embargo ordenado por la entidad demandada sobre sus cuentas bancarias y comunicado a las entidades financieras, en el marco de un proceso de cobro coactivo. Según la demanda, esa medida produjo la indisponibilidad de recursos que la sociedad requería para atender el acuerdo de reorganización.



I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión adoptada el 21 de noviembre de 2025¹, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección C, decidió las pretensiones de la demanda² presentada el 6 de octubre de 2020³ por Flexico International S.A.S. en liquidación judicial (la parte actora o sociedad demandante), en ejercicio del medio de control de reparación directa, en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (el Distrito o la entidad demandada), cuyos hechos, fundamentos de derecho y pretensiones se describen a continuación.

Hechos

2. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, la sociedad demandante expuso que promovió ante la Superintendencia de Sociedades el trámite de validación de un acuerdo extrajudicial de reorganización, de conformidad con el artículo 84 de la Ley 1116 de 2006. La solicitud fue admitida mediante auto del 13 de agosto de 2015 y el acuerdo fue validado en audiencia celebrada en abril de 2016.

3. Encontrándose vigente el acuerdo de reorganización, el Distrito ordenó el embargo de las cuentas bancarias de la sociedad mediante la Resolución 20170000032 del 25 de julio de 2017, dentro de un proceso de cobro coactivo adelantado por concepto del impuesto de industria y comercio, hasta por la suma de \$507'003.346, la cual fue comunicada a diversas entidades financieras. Indicó que la medida recayó sobre recursos indispensables para atender las obligaciones previstas en el instrumento concursal y fue adoptada pese a que el crédito perseguido correspondía a períodos anteriores a la apertura del trámite de reorganización.

4. El 2 de agosto de 2017 la sociedad demandante solicitó al Distrito el levantamiento de la medida cautelar, petición que fue negada mediante oficio GGI-CO-0122669 del 24 de agosto de 2017. Posteriormente, ante la intervención de la Superintendencia de Sociedades —que, mediante oficio del 11 de octubre de 2017, advirtió la improcedencia del cobro coactivo respecto de los períodos anteriores a la apertura del proceso concursal—, el Distrito redujo el monto del embargo a \$167'784.031 mediante la Resolución 387 del 22 de noviembre de 2017.

5. Sostuvo que la medida cautelar le produjo indisponibilidad de recursos y le impidió atender las obligaciones previstas en el acuerdo de reorganización, circunstancia que condujo a que la Superintendencia de Sociedades declarara el incumplimiento del acuerdo y decretara la apertura del proceso de liquidación judicial.

¹ Expediente digital, archivo "083ED_70Sentencia".

² Expediente digital, archivos "005ED_03DEMANDAFLEXICOVSDI", "011ED_09ESCRITOSUBSANACION" y "031ED_281ESCRITOREFORMADEL".

³ Expediente digital, archivo "003ED_01ACTADEREPARTO".



Fundamentos de derecho

6. La sociedad demandante afirmó que la controversia debía tramitarse por el medio de control de reparación directa, toda vez que los perjuicios reclamados no se derivaban de la nulidad de un acto administrativo particular, sino de la operación administrativa asociada a la orden, comunicación y efectos atribuidos a la medida de embargo sobre sus cuentas bancarias. Bajo esa perspectiva, atribuyó el daño a la afectación patrimonial producida por la indisponibilidad de esos dineros en un momento en el que se encontraba vigente el acuerdo extrajudicial de reorganización validado ante la Superintendencia de Sociedades.

7. Señaló que las obligaciones perseguidas en el proceso de cobro coactivo correspondían a períodos fiscales anteriores al 13 de agosto de 2015, fecha de apertura del trámite de validación judicial del acuerdo extrajudicial de reorganización. Por esa razón, sostuvo que tales acreencias no podían ser exigidas separadamente por la vía coactiva ni calificarse como gastos de administración en los términos del artículo 71 de la Ley 1116 de 2006, sino que debían quedar sometidas a las reglas del proceso concursal y al acuerdo validado ante la Superintendencia de Sociedades. A su juicio, al decretar y mantener la medida cautelar sobre recursos de la sociedad, la entidad demandada desconoció los efectos protectores del régimen de insolvencia e impidió que esos dineros fueran destinados al cumplimiento del acuerdo.

8. Finalmente, indicó que la medida cautelar habría producido la indisponibilidad de sus recursos con la consecuente privación de los intereses o rendimientos que habrían podido generarse sobre las sumas embargadas, sino que también frustró la posibilidad de atender oportunamente las obligaciones previstas en el acuerdo de reorganización y evitar la liquidación judicial de la sociedad.

Pretensiones

9. Con fundamento en lo expuesto, la parte actora solicitó⁴ declarar responsable al Distrito por los perjuicios materiales que afirmó le fueron causados por la orden

⁴ Textualmente solicitó: “**PRIMERA:** DECLARAR administrativa y extracontractualmente Responsable al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, por los perjuicios materiales causados a FLEXICO INTERNACIONAL S.A.S, EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL, como consecuencia de la operación administrativa irregular e ilegal realizada por el demandado al decretar medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros consignados en la cuenta del Banco de esta ciudad, a fin de cobrar coactivamente períodos del impuesto correspondiente a Industria y Comercio, a pesar de encontrarse inmersa en un acuerdo extrajudicial de reorganización. **SEGUNDA:** DECLARAR administrativa y extra contractualmente responsable al DISTRITO (...) al decretar medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros consignados en el Banco de la cuenta nuestra de esta ciudad, derivada de un cobro improcedente a través de un proceso coactivo, correspondiente a períodos fiscales de industria y comercio causados antes de la fecha de apertura al proceso de validación judicial de un acuerdo extrajudicial de reorganización, que se siguió en contra de FLEXICO (...) como deudor moroso de la Administración Distrital. **TERCERA:** CONDENAR, como consecuencia de las anteriores declaraciones, al DISTRITO (...) a pagar al actor: **A.-** Los perjuicios materiales derivados del daño emergente que se le ocasionó, estimados en la suma de TRES MIL VEINTIOCHO MILLONES SESENTA Y TRES MIL QUINIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$ 3.028.063.519), tal como se razona en el informe de determinaciones de daños y acreencias. Así como los demás perjuicios que resulten probados. **B.-** Se condene al DISTRITO (...) a pagar el lucro cesante, en calidad de los intereses moratorios, sobre las sumas retenidas con ocasión del embargo realizado al demandante durante los años 2.017 y 2.018 y que no fue posible utilizar para cumplir el acuerdo de reorganización. **C.-** Se CONDENE al DISTRITO (...) a pagar al actor los perjuicios materiales derivados del lucro cesante que se le ocasionó, estimados en la suma de CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE (\$4.356.926.654), o la suma superior que el Despacho encuentre probada en el desarrollo de la práctica probatoria mediante dictamen pericial de determinaciones de este perjuicio. Así como los demás perjuicios que resulten probados durante el proceso. **CUARTA:** Se ACTUALICE la respectiva condena de acuerdo a lo previsto en artículo 192 del CPACA, teniendo en cuenta en la respectiva liquidación, la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor



de embargo y secuestro de los dineros depositados en sus cuentas bancarias, así como por los efectos que atribuyó a esa medida. Como consecuencia de esa declaración, pidió condenar a la entidad demandada al pago de los perjuicios materiales derivados del daño emergente, estimados en \$3.028'063.519; del lucro cesante, en calidad de intereses moratorios sobre las sumas retenidas durante los años 2017 y 2018; y de los perjuicios materiales por lucro cesante, estimados en \$4.356'926.654, o la suma superior que resultara probada, así como a la actualización de la condena conforme al artículo 192 del CPACA.

Contestación de la demanda

10. El Distrito se opuso a la totalidad de las pretensiones y formuló las excepciones que denominó inexistencia de daño antijurídico, culpa exclusiva de la víctima, indebida escogencia del medio de control y caducidad de la acción⁵.

11. Sostuvo, puntualmente, que: (i) una parte de las obligaciones objeto del embargo correspondía a gastos de administración causados con posterioridad a la apertura del proceso concursal y, por tanto, eran susceptibles de cobro coactivo conforme al artículo 71 de la Ley 1116 de 2006; (ii) era carga del representante legal de la sociedad deudora comunicar la apertura del proceso de reorganización a las autoridades de la jurisdicción coactiva, carga que no satisfizo, lo que configuraría una culpa exclusiva de la víctima; (iii) se configuró una indebida escogencia del medio de control, porque la controversia cuestionaba actuaciones y decisiones adoptadas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, de modo que la reparación pretendida debía reclamarse mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; y, (iv) en todo caso, el medio de control se encontraba caducado al momento de presentación de la demanda.

Alegatos de conclusión

12. Mediante auto del 19 de junio de 2025⁶, el Tribunal *a quo* declaró no probada la excepción previa de indebida escogencia del medio de control⁷, fijó el litigio⁸, dispuso que el proceso se resolvería mediante sentencia anticipada, de conformidad con el numeral 1 del artículo 182A del CPACA por contar con el acervo probatorio necesario⁹, y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. En el término

(IPC) y los intereses legales que corresponde tasar y aplicar, desde la fecha en que se presentaron los hechos hasta aquella en la cual quede ejecutoriado el fallo definitivo. **QUINTA:** La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 192 del CPACA. **SEXTA:** Se condene en costas al demandante".

⁵ Expediente digital, archivo "057ED_44CONTESTACIONUNIDAD". La contestación obra, además, en los archivos "054ED_41ContestaciondeRefo" y "055ED_42contestacionderefo".

⁶ Expediente digital, archivo "061ED_48AutoSentenciaAntic".

⁷ En el auto del 19 de junio de 2025, el Tribunal declaró no probada la excepción previa de indebida escogencia del medio de control, al estimar que la demanda no se dirigía a cuestionar la legalidad del acto administrativo que decretó el embargo, sino a obtener la reparación de los perjuicios derivados de la medida cautelar. Esa decisión no fue objeto de recurso.

⁸ "el litigio, en el sub lite, se contrae a determinar, si declarar administrativa y extracontractualmente responsable al **DEIP DE BARRANQUILLA** a pagar los perjuicios materiales derivados de las medidas de embargo y secuestro practicadas contra **FLEXICO INTERNATIONAL S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL**, a pesar de encontrarse en un acuerdo extrajudicial de reorganización de pasivos".

⁹ El Tribunal tuvo como incorporadas las pruebas documentales aportadas al proceso, negó la solicitud de oficiar al Distrito para obtener copia auténtica del proceso coactivo, por considerar que los hechos relativos al embargo y al acuerdo de reorganización ya podían verificarse con los documentos obrantes en el expediente, y dejó constancia de que la parte demandada no solicitó la práctica de medios probatorios adicionales. La parte actora allegó con la demanda y su reforma prueba documental relacionada con su existencia y representación, el agotamiento de la conciliación prejudicial, el trámite concursal y el proceso de cobro coactivo. En particular, aportó copia del oficio de la Superintendencia de Sociedades que admitió la validación del acuerdo extrajudicial de reorganización, el acta de audiencia que validó dicho acuerdo, el despacho comisorio 00795 del 27 de abril de 2017, el memorial mediante el cual solicitó el levantamiento de la medida cautelar, la



de traslado, la entidad demandada presentó sus alegatos, en los que reiteró las excepciones propuestas¹⁰. La parte demandante guardó silencio y el Ministerio Público no rindió concepto¹¹.

Fundamentos de la sentencia impugnada

13. El Tribunal declaró probada la excepción de caducidad y negó las pretensiones de la demanda¹².

14. Para arribar a esa decisión, expuso la distinción jurisprudencial entre el daño instantáneo y el daño continuado o de tracto sucesivo, y consideró que aun si la afectación alegada podía calificarse como de tracto sucesivo, su prolongación no podía extenderse indefinidamente. Por ello, estimó que el hito relevante para el cómputo de la caducidad era la cesación de la afectación derivada del embargo cuestionado.

15. Bajo esa premisa, tuvo en cuenta que la medida cautelar por \$507'003.346 fue posteriormente reducida a \$167'784.031, a partir de la exclusión de los valores correspondientes a obligaciones anteriores a la apertura del trámite de validación del acuerdo extrajudicial de reorganización. En ese sentido, entendió que la resolución que redujo el embargo equivalía, para efectos del cómputo de la caducidad, al levantamiento de la afectación que constituía el núcleo de la reclamación de la actora, pues con ella se excluyó la porción que se consideraba improcedentemente embargada.

16. Como la sociedad demandante afirmó que solo tuvo conocimiento de la resolución que redujo el embargo en el mes de mayo de 2018, y no precisó el día exacto, el Tribunal tomó como fecha de conocimiento el 31 de mayo de 2018, esto es, el último día de ese mes. A partir de allí, computó el término bienal de caducidad desde el día siguiente —1.º de junio de 2018—, de modo que este vencería el 1.º de junio de 2020. No obstante, advirtió que la solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 27 de enero de 2020, cuando aún restaba una fracción del término, y que la audiencia se declaró fallida el 21 de abril de 2020. Reanudado el cómputo por el lapso restante, concluyó que la demanda debía presentarse, a más tardar, el 24 de agosto de 2020 y como fue radicada el 6 de octubre de 2020, fue extemporánea.

Resolución 20170000032 del 25 de julio de 2017 que decretó el embargo, el oficio GGI-CO-0122669 del 24 de agosto de 2017 que negó el desembargo, distintos oficios cruzados con la Superintendencia de Sociedades y con el Distrito, la resolución mediante la cual se redujo la medida, las piezas relativas a la citación a audiencia de incumplimiento y a la apertura del proceso de liquidación judicial, así como documentos contables, facturas de importación y de ventas, y el informe técnico de determinación de daños y acreencias elaborado por FINANDBISOR S.A.S. La entidad demandada allegó el expediente administrativo relacionado con el proceso de cobro coactivo adelantado contra la sociedad demandante, dentro del cual obraban las piezas relativas al decreto, comunicación y posterior reducción de la medida de embargo, así como los oficios cruzados con la Superintendencia de Sociedades y con las entidades bancarias.

¹⁰ Expediente digital, archivo "066ED_53ALEGATOSDISTRITOES".

¹¹ Expediente digital, archivo "079ED_66INFORMESECRETARIAL".

¹² La parte resolutive dispuso: "PRIMERO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA. En consecuencia, se NIEGAN las pretensiones de la demanda (...). SEGUNDO: Sin condena en costas (...)". Expediente digital, archivo "083ED_70Sentencia".



II. EL RECURSO DE APELACIÓN

17. La parte actora solicitó revocar la anterior decisión y acceder a las pretensiones de la demanda¹³.

18. Sostuvo que el Tribunal analizó indebidamente el daño al tratarlo como instantáneo, cuando este fue continuado o de tracto sucesivo. Adujo que la reducción del embargo no subsanó la prohibición legal de la medida y que el daño solo se consolidó el 4 de julio de 2018, cuando la Superintendencia de Sociedades declaró incumplido el acuerdo de reorganización y decretó la liquidación judicial de la sociedad, por lo que es esa la fecha desde la cual debería computarse el término de caducidad.

19. Agregó que el *a quo* contabilizó indebidamente el término de caducidad, al no aplicar la suspensión extraordinaria de los términos de prescripción y caducidad prevista durante la emergencia sanitaria por el COVID-19. Señaló que, conforme al Decreto Legislativo 564 de 2020 y a los acuerdos expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, los términos judiciales permanecieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020, y que de haberse descontado ese lapso, el plazo para presentar la demanda se habría extendido más allá de la fecha en que esta fue radicada.

20. Finalmente, solicitó dar aplicación al principio *pro damnato* al definir el cómputo del término para presentar la demanda.

21. El Ministerio Público solicitó revocar la sentencia apelada, declarar no configurada la caducidad del medio de control y continuar con el estudio de fondo de la responsabilidad patrimonial atribuida al Distrito. En síntesis, sostuvo que el Tribunal efectuó un cómputo restrictivo del término de caducidad, pues omitió aplicar integralmente la suspensión derivada de la solicitud de conciliación prejudicial y la suspensión extraordinaria de términos dispuesta por el Decreto Legislativo 564 de 2020¹⁴.

III. CONSIDERACIONES

La procedencia del medio de control

22. Aunque el embargo de las cuentas bancarias de la sociedad demandante fue dispuesto mediante resolución motivada expedida dentro de un proceso de cobro coactivo, esa circunstancia no desplaza el análisis hacia el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no toda actuación producida en el marco de ese procedimiento constituye un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial autónomo.

23. Conforme al artículo 835 del Estatuto Tributario¹⁵, dentro del proceso administrativo de cobro coactivo solo son demandables ante esta jurisdicción las

¹³ Expediente digital, archivo "088ED_75RECURSODEAPELACION".

¹⁴ Expediente digital, archivo "95_95_080012333000202000618021YYY02163146".

¹⁵ "Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda



resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que esa enunciación no es absolutamente taxativa, pues pueden existir otros actos dictados en el curso del procedimiento coactivo que sean susceptibles de control judicial, siempre que decidan una cuestión de fondo o creen, modifiquen o extingan una situación jurídica autónoma y distinta de la simple ejecución de la obligación¹⁶.

24. Esa precisión no significa que toda actuación expedida dentro del cobro coactivo sea demandable, por cuanto el criterio relevante no es la denominación formal del acto ni el solo hecho de haber sido expedido dentro del procedimiento de cobro, sino su contenido material. De ahí que el control judicial proceda frente a decisiones definitivas, mientras que las actuaciones instrumentales, accesorias, cautelares o de simple ejecución conservan esa naturaleza y no son susceptibles de enjuiciamiento independiente. En esa línea, la resolución de embargo ordinaria y la actuación que mantiene su vigencia no necesariamente constituyen actos definitivos demandables cuando se limitan a asegurar el pago de la obligación objeto de cobro y no deciden de manera autónoma una situación jurídica diferente de la ejecución¹⁷.

25. En este caso, la resolución que decretó el embargo y el oficio que negó su levantamiento, no resolvieron excepciones, no ordenaron seguir adelante la ejecución, no liquidaron el crédito o las costas, ni definieron con carácter autónomo y definitivo una situación jurídica distinta de la cautela. Tampoco se está ante un supuesto en el que la medida hubiera decidido una controversia independiente sobre bienes de terceros o patrimonios autónomos, la prescripción de la acción de cobro, el remate o la liquidación del crédito, eventos en los que la jurisprudencia ha admitido, de manera excepcional, el control judicial directo de actos proferidos dentro del cobro coactivo¹⁸.

no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción”.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 24 de octubre de 2013, Exp. 25000-23-37-000-2013-00352-01(20277), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 27 de marzo de 2014, Exp. 25000-23-37-000-2013-00314-01(20244), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de septiembre de 2011, Exp. 17001-23-31-000-2010-00141-01(18678), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de agosto de 2014, Exp. 50001-23-31-000-2010-00558-01(20298), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En estas providencias se precisó que la enunciación del artículo 835 del Estatuto Tributario no es absolutamente taxativa, pues pueden existir otros actos dictados en el curso del procedimiento coactivo que sean susceptibles de control judicial, siempre que decidan una cuestión de fondo o creen, modifiquen o extingan una situación jurídica autónoma y distinta de la simple ejecución de la obligación, siendo el criterio determinante el contenido material de la decisión.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 26 de febrero de 2014, Exp. 05001-23-33-000-2012-00675-01(20008), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En esta providencia se calificó expresamente como acto de trámite, no susceptible de control judicial, el mandamiento de pago proferido dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, por limitarse a dar inicio al procedimiento de ejecución sin crear, modificar o extinguir una obligación distinta de la que se ejecuta.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 28 de junio de 2007, Exp. 25000-23-24-000-2003-00125-01(15391), C.P. María Inés Ortiz Barbosa; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 7 de mayo de 2009, Exp. 25000-23-27-000-2004-00258-01(16149), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 24 de octubre de 2013, Exp. 25000-23-37-000-2013-00352-01(20277), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 27 de marzo de 2014, Exp. 25000-23-37-000-2013-00314-01(20244), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 28 de agosto de 2013, Exp. 25000-23-27-000-2009-00138-01(18567), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de abril de 2012, Exp. 15001-23-31-000-2009-00092-01(18720), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de agosto de 2014, Exp. 50001-23-31-000-2010-00558-01(20298), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. En estas decisiones se admitió el control judicial de actos dictados dentro del cobro coactivo cuando resolvían controversias autónomas, tales como la titularidad de bienes de terceros o de patrimonios autónomos, la prescripción de la acción de cobro, la aprobación del remate o la aplicación de sumas embargadas que incluyó la liquidación del crédito e intereses, supuestos en los que la decisión adoptada creó, modificó o extinguió una situación jurídica distinta de la simple ejecución de la obligación tributaria.



26. No altera esta conclusión que la actora sustente la antijuridicidad de la medida en la transgresión de las reglas imperativas de la Ley 1116 de 2006, por cuanto: (i) el reproche de ilegalidad que se formula a la actuación de la Administración constituye en este caso el título de imputación del daño —el fundamento de su carácter antijurídico— y no el objeto del litigio, comoquiera que la reparación pretendida no exige, ni se solicitó en la demanda, la anulación de un acto administrativo definitivo; y (ii) la decisión cuestionada no definió de manera autónoma la sujeción del crédito al proceso de reorganización, ni resolvió con efectos propios una controversia sobre la competencia del juez concursal o del ejecutor coactivo, por cuanto su contenido se circunscribió a la medida cautelar adoptada en el marco del procedimiento administrativo de cobro, razón por la cual no puede equipararse a los actos que la jurisprudencia ha considerado demandables por decidir cuestiones de fondo ajenas a la simple ejecución.

27. Por su parte el artículo 20 de la Ley 1116 de 2006 prevé que, a partir del inicio del proceso de reorganización, no podrá admitirse ni continuarse proceso de ejecución o cobro contra el deudor; que los procesos que hubieren comenzado antes del inicio del trámite concursal deberán remitirse para ser incorporados a este; que las medidas cautelares quedarán a disposición del juez del concurso, quien determinará si la medida sigue vigente o si debe levantarse; y que el juez o funcionario competente declarará de plano la nulidad de las actuaciones surtidas en contravención de esa regla, por auto que no tendrá recurso alguno. Ese régimen especial permite valorar, en sede de reparación directa, si la afectación patrimonial atribuida a la medida era antijurídica, pero no convierte automáticamente la cautela en un acto definitivo demandable ni impone, por ese solo hecho, acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme a lo expuesto.

28. A lo anterior se agrega que, para la fecha de presentación de la demanda, la medida inicialmente decretada ya había sido reducida por el Distrito y la propia actora sostuvo que, con esa actuación, la administración ajustó su conducta a derecho, de modo que la controversia quedó referida a la reparación de los efectos patrimoniales que la sociedad atribuyó a la restricción previa de sus recursos, no a la remoción judicial de los actos que definieron la medida en su configuración original, que ya habían quedado sin efectos.

29. En consecuencia, la demanda no se dirige a controvertir la legalidad de los actos definitivos del proceso de determinación tributaria ni de aquellos que, por su carácter decisorio dentro del cobro coactivo, debían ser demandados mediante nulidad y restablecimiento del derecho. La pretensión formulada es de naturaleza indemnizatoria y se sustenta en los perjuicios que la parte actora atribuye a la orden, comunicación y efectos de la medida cautelar sobre sus cuentas bancarias. Por ello, resulta procedente examinar la controversia bajo el medio de control de reparación directa.

Problema jurídico

30. Corresponde a la Sala determinar si el medio de control de reparación directa se ejerció dentro del término legal de caducidad.



31. Para resolver lo anterior, la Sala estima necesario: ⁽ⁱ⁾ precisar el marco normativo de la caducidad del medio de control de reparación directa; ⁽ⁱⁱ⁾ distinguir las nociones de hecho dañoso, daño y perjuicio; ⁽ⁱⁱⁱ⁾ exponer los criterios que diferencian el daño instantáneo del daño continuado o de tracto sucesivo, así como la noción de agravación de los perjuicios; ^(iv) precisar la diferencia entre la orden de una medida cautelar, su comunicación, su ejecución material y la afectación patrimonial que se atribuye a ella; ^(v) identificar, a la luz de lo anterior, cuál es el daño cuya reparación se reclama y desde cuándo debe computarse el término de caducidad; y, ^(vi) resolver con ese fundamento los reparos formulados en el recurso de apelación.

El término de caducidad del medio de control de reparación directa

32. Como institución procesal de orden público, la figura de la caducidad apunta a la protección del interés general, representado en la seguridad jurídica y el debido proceso, al determinar que el derecho al acceso a la administración de justicia exige a su vez un ejercicio oportuno y diligente de la acción por lo que en aquellos casos en que la caducidad se ha configurado, no puede iniciarse válidamente el proceso ante la pérdida de la facultad de acceder a la jurisdicción.

33. El artículo 164, numeral 2, literal i), del CPACA¹⁹ dispone que, cuando se pretenda la reparación directa, la demanda debe presentarse dentro del término de dos años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción, la omisión, la operación administrativa o el hecho causante del daño, o desde cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento de este, si ello ocurrió en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. La norma fija, así, una regla principal —la ocurrencia de la actuación, omisión u operación causante del daño— y una subsidiaria y excepcional —el conocimiento posterior del daño—, reservada para aquellos eventos en los que la lesión no pudo ser advertida razonablemente al tiempo de producirse.

34. De esta estructura normativa se sigue que el juez debe computar el término de caducidad con apego a los hechos probados y a la forma en que fue estructurada la pretensión, para lo cual debe realizar previamente una tarea de calificación orientada a establecer cuál es la acción, omisión u operación administrativa a la que se atribuye la causación del daño, cuál es la lesión cuya reparación se reclama, cuándo se produjo y desde qué momento fue conocida, o podía serlo razonablemente, por quien demanda. Como se observa, la precisión de esa calificación incide directamente en la corrección del cómputo, por lo que antes de aplicar la regla de caducidad al caso concreto, la Sala precisará el alcance de tres nociones que estructuran el juicio de responsabilidad patrimonial —hecho dañoso, daño y perjuicio—, cuya confusión explica la discrepancia que debe resolverse en esta instancia.

¹⁹ “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”.



La distinción entre hecho dañoso, daño y perjuicio

35. En materia de responsabilidad patrimonial del Estado, estas categorías suelen aparecer enlazadas dentro de una misma secuencia fáctica, pero no cumplen la misma función ni producen los mismos efectos procesales.

36. El hecho dañoso —o hecho generador— es la conducta, actuación u omisión a la que se atribuye la producción de la lesión, esto es, la acción, omisión, hecho u operación administrativa imputable a la entidad demandada. Es el presupuesto fáctico sobre el cual recae el juicio de imputación y el punto inicial del análisis causal. Por ello, debe distinguirse del daño propiamente dicho: el primero corresponde a la fuente de la lesión, mientras que el segundo es la afectación cierta de un interés jurídicamente protegido. De ahí que, salvo los eventos en que el daño solo pueda conocerse razonablemente en una fecha posterior, la caducidad no pueda computarse a partir de las consecuencias, secuelas o agravaciones ulteriores, sino desde la ocurrencia o el conocimiento de la lesión causada por el hecho imputado. La jurisprudencia ha advertido, en esa línea, que el hecho dañoso puede consumarse en un único momento o exteriorizarse de manera prolongada, pero ello no autoriza a confundir la actuación que se imputa a la Administración con la afectación que produce ni con los perjuicios que de ella se derivan.

37. Por su parte, el daño es la lesión o afectación cierta de un interés jurídicamente tutelado, esto es, la alteración negativa de una situación favorable para quien lo soporta. La doctrina nacional ha explicado que el daño es ante todo un hecho, en cuanto comporta una afrenta a la integridad de una persona, de una cosa, de una actividad o de una situación protegida por el ordenamiento²⁰. Desde esa perspectiva, el daño no se identifica con la conducta que lo causa ni con las consecuencias económicas que de él se desprenden, sino con la afectación material u objetiva del interés protegido. Por ello, cuando una actuación administrativa priva a una persona de la disponibilidad de un bien, de un derecho o de un recurso patrimonial, generalmente la lesión se configura desde el momento en que esa facultad de disposición resulta efectivamente restringida, sin perjuicio de que, para efectos de caducidad, el término se compute desde la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o desde el conocimiento posterior de la lesión, cuando se acrediten los presupuestos previstos en el artículo 164 del CPACA.

38. El perjuicio, en cambio, corresponde a la consecuencia patrimonial o extrapatrimonial que se deriva del daño y que permite determinar la medida concreta de la reparación. Si el daño es la afectación objetiva de un interés jurídicamente protegido, el perjuicio expresa la repercusión que esa lesión produce en la esfera particular de la víctima, ya sea como pérdida, erogación, utilidad dejada de percibir o afectación no patrimonial, de manera que la indemnización no recae sobre el daño

²⁰ Henao, Juan Carlos. “El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. La tesis allí expuesta, según la cual el daño es un hecho que se constata mientras el perjuicio es una noción subjetiva apreciada en relación con una persona determinada, ha sido acogida reiteradamente por la Sección Tercera.



considerado en abstracto, sino sobre los perjuicios ciertos que de él provienen²¹. De ahí que una misma lesión pueda proyectarse en diversos rubros indemnizables, sin que cada una de esas secuelas constituya, por sí sola, un nuevo daño para efectos del cómputo de la caducidad.

39. Por regla general, la relación entre estas tres nociones es de causalidad y derivación, en cuanto el hecho dañoso produce el daño y de este se desprenden los perjuicios indemnizables. Por ello, una misma lesión puede proyectarse en distintos rubros, como daño emergente, lucro cesante o perjuicios inmateriales, sin que esa pluralidad de consecuencias altere el momento en que el daño se configuró. Así, la lesión a un interés jurídicamente protegido puede consumarse en un instante determinado y generar efectos económicos prolongados o sucesivos, como ocurre cuando una lesión inicialmente cierta produce pérdidas, gastos o utilidades dejadas de percibir durante un período posterior.

40. Por ello no debe confundirse el daño con la conducta que lo causa ni con los perjuicios que de él se derivan. Para efectos de la caducidad, lo determinante es establecer cuándo ocurrió la acción, omisión u operación administrativa causante del daño, cuál fue la lesión cuya reparación se reclama y desde cuándo fue, o pudo ser, conocida por la víctima, sin trasladar automáticamente el punto de partida del término a la fecha en que se cuantifican, se agravan o alcanzan su mayor intensidad las consecuencias indemnizables. Esta precisión resulta decisiva en el presente asunto, pues la controversia planteada en la apelación exige determinar si la liquidación judicial de la sociedad puede tenerse como el daño relevante para iniciar el cómputo de la caducidad, o si realmente constituye un efecto posterior de la lesión invocada en la demanda, consistente en la indisponibilidad de los recursos causada por el embargo de las cuentas bancarias de la actora. Sobre esa base, la Sala abordará la distinción entre daño instantáneo, daño continuado y agravación del perjuicio.

El daño instantáneo y el daño continuado o sucesivo

41. La jurisprudencia de la Sección Tercera ha distinguido, según el comportamiento temporal del daño, entre daño instantáneo y daño continuado o de tracto sucesivo. El primero es aquel que se configura en un momento determinado, aunque sus consecuencias puedan proyectarse hacia el futuro, mientras que el segundo se presenta cuando la afectación del interés protegido se prolonga, se renueva o se reproduce materialmente en el tiempo, de manera continua o intermitente²². Por ello, no solo resulta relevante la duración de la conducta que origina el daño, sino la permanencia o renovación de la afectación misma.

42. El criterio de diferenciación recae entonces sobre el daño y no sobre la mera duración de la conducta ni sobre la extensión temporal de sus efectos. Puede ocurrir que la actuación imputada a la Administración se prolongue en el tiempo sin que por

²¹ Sobre la relación de causalidad entre el daño —como hecho o atentado material— y el perjuicio —como menoscabo patrimonial que resulta del daño—, y la regla de que solo se indemniza el perjuicio que del daño proviene, véase Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de febrero de 2015, Exp. 73001-23-31-000-1999-00952-02 (31187).

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2007, Exp. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), C.P. Enrique Gil Botero.



ello el daño sea continuado, y también puede suceder que los perjuicios derivados de un daño se extiendan, se acumulen o se agraven con posterioridad sin que esa circunstancia lo transforme en uno de tracto sucesivo²³. La continuidad debe predicarse estrictamente de la afectación del interés jurídicamente protegido. La Sección Tercera ha ilustrado esta distinción con el ejemplo de la fuga constante de una sustancia contaminante en un cauce fluvial, supuesto en el que la afectación se renueva materialmente en cada instante, por contraposición al daño que se consume de manera íntegra en un solo momento, aunque sus secuelas persistan en el tiempo²⁴.

43. De esta distinción se desprenden dos consecuencias. La primera es que un daño puede consumarse de manera instantánea aunque sus efectos económicos o extrapatrimoniales permanezcan en el tiempo. En tal hipótesis, el término de caducidad corre desde la configuración del daño o desde que este fue, o pudo ser, conocido por la víctima, y no desde la manifestación última de sus perjuicios, pues admitir lo contrario llevaría a confundir el daño con sus secuelas y tornaría indefinible el momento inicial del cómputo. La segunda es que la agravación del perjuicio no equivale a daño continuado. Una vez configurada la lesión al interés jurídico protegido, sea instantáneo o continuado, sus efectos pueden intensificarse o adquirir mayor entidad con el paso del tiempo, pero ese agravamiento no altera ni reinicia el término de caducidad, que debe contarse desde el momento en que el daño se configuró o fue conocido.

44. Conviene, además, deslindar el daño continuado de figuras con las que suele asimilarse. No basta que la conducta dañosa se prolongue si el daño no se renueva materialmente, ni es suficiente que los perjuicios se causen periódicamente, porque la periodicidad de las consecuencias no equivale a la periodicidad del daño. El daño continuado exige que la afectación del interés protegido se mantenga abierta o se reproduzca de manera sucesiva, por lo que no toda situación que conserva efectos en el tiempo genera un daño continuado. Lo decisivo es determinar si la afectación se sigue produciendo o si, por el contrario, ya quedó configurada y lo que subsiste es únicamente el despliegue de sus consecuencias.

45. Lo anterior es particularmente relevante frente a medidas cautelares de contenido patrimonial, pues cuando el reproche se dirige a la traba de una medida sobre bienes o recursos determinados, el daño alegado suele configurarse con la restricción efectiva de la facultad de disposición del titular. Desde ese momento existe una afectación actual y cognoscible, aunque la medida permanezca vigente y de ella puedan derivarse intereses, costos financieros, incumplimientos contractuales u otras consecuencias económicas posteriores. En esos eventos, la permanencia de la medida no convierte el daño en continuado, salvo que se acredite que la afectación se renueva materialmente mediante actos sucesivos y diferenciables.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de agosto de 2011. Expediente 19001-23-31-000-1997-08009-01(20316). C.P. Hernán Andrade Rincón.

²⁴ La formulación de esta dicotomía, con el ejemplo de la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, proviene de Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de agosto de 2011, Exp. 19001-23-31-000-1997-08009-01(20316), C.P. Hernán Andrade Rincón, criterio profusamente reiterado con posterioridad.



Hechos probados

46. Del acervo probatorio incorporado al proceso, se tienen por acreditados los siguientes hechos relevantes para la decisión.
47. La Superintendencia de Sociedades, mediante auto del 13 de agosto de 2015, admitió a la sociedad demandante a un proceso de validación de un acuerdo extrajudicial de reorganización, y el acuerdo fue validado en las audiencias del 13 y 15 de abril de 2016, en las que se aprobó la calificación y graduación de créditos²⁵. Dentro de esa calificación, el Distrito figuró como acreedor reconocido de la sociedad concursada.
48. Mediante la Resolución 20170000032 del 25 de julio de 2017, el Distrito, dentro de un proceso de cobro coactivo, ordenó el embargo de las cuentas bancarias de la sociedad demandante, limitado a la suma de \$507'003.346 por concepto del impuesto de industria y comercio de diversos períodos²⁶. El expediente acredita la medida cautelar y su comunicación a las entidades financieras, sin que obre prueba de sumas efectivamente retenidas, debitadas, trasladadas o puestas a disposición del Distrito²⁷.
49. El 2 de agosto de 2017 la sociedad solicitó al Distrito el levantamiento de la medida por hallarse incurso en el proceso de reorganización, y el 11 de agosto de 2017 pidió la intervención de la Superintendencia de Sociedades. El Distrito negó expresamente el desembargo mediante el oficio GGI-CO-0122669 del 24 de agosto de 2017, recibido por la parte actora el 28 de agosto de 2017, con el argumento de que las obligaciones constituían gastos de administración susceptibles de cobro coactivo.
50. Mediante oficio del 11 de octubre de 2017, la Superintendencia de Sociedades advirtió al Distrito que los períodos del impuesto causados con anterioridad a la apertura del proceso concursal debían excluirse del cobro coactivo. El Distrito, mediante la Resolución 387 del 22 de noviembre de 2017, redujo el monto del embargo a la suma de \$167'784.031, y comunicó esa decisión a las entidades bancarias mediante oficio del 23 de noviembre de 2017.
51. Mediante auto del 4 de julio de 2018, la Superintendencia de Sociedades declaró incumplido el acuerdo de reorganización y decretó la apertura del proceso de liquidación judicial de la sociedad demandante²⁸.

²⁵ Expediente digital, archivos "038ED_2885Actadeaudienciaq", "035ED_28551ACTACONTINUACIO" y "039ED_2894Validaciondeacue".

²⁶ Las resoluciones de embargo y de reducción, los oficios cruzados con la Superintendencia de Sociedades y con las entidades bancarias, y demás piezas del proceso de cobro coactivo, obran en el expediente administrativo allegado con la contestación, archivo "057ED_44CONTESTACIONUNIDAD".

²⁷ En el expediente obran la resolución que ordenó el embargo, su comunicación a las entidades financieras y la actuación posterior que redujo la medida; sin embargo, no se advierte certificación bancaria, comprobante de débito, constancia de depósito judicial, registro de transferencia o documento equivalente que acredite la retención efectiva de sumas determinadas o su puesta a disposición de la entidad demandada.

²⁸ Expediente digital, archivo "036ED_28617Autoquedeclarai".



El daño cuya reparación se reclama por la parte actora

52. Aplicadas las categorías expuestas al asunto que se examina, la Sala precisa cuál es, en este proceso, el lugar que ocupa cada una de ellas.

53. La demanda no edificó la reclamación sobre una irregularidad autónoma en la práctica material del embargo —como un bloqueo excesivo, un débito indebido, una transferencia irregular de recursos o una demora injustificada en su liberación—, ni identificó la liquidación judicial de la sociedad como el daño directamente imputado al Distrito, sino sobre la afectación patrimonial que la actora atribuyó a la propia orden y a su comunicación a las entidades financieras. Por tanto, el hecho dañoso alegado es la orden y comunicación de la medida cautelar dentro del proceso de cobro coactivo sobre las cuentas bancarias de la sociedad demandante, mientras que el daño cuya reparación se reclama corresponde a la indisponibilidad o restricción de los recursos afectados por esa medida, entendida en relación con los valores cobijados por la orden inicial, su posterior reducción y la diferencia que la actora calificó como indebidamente afectada, sin excluir que dicha restricción pudiera proyectarse sobre la operatividad de las cuentas como instrumentos del giro económico de la sociedad, en cuanto los recursos que ingresaran a ellas podían quedar sujetos a la medida hasta el límite decretado.

54. Esta conclusión se impone, en primer lugar, por la forma en que fueron formuladas las pretensiones declarativas y condenatorias. Las pretensiones primera y segunda no se dirigieron a imputar al Distrito la decisión adoptada por la Superintendencia de Sociedades el 4 de julio de 2018, ni a cuestionar la terminación del acuerdo de reorganización o la apertura de la liquidación judicial, sino a declarar la responsabilidad patrimonial de la entidad territorial por haber ordenado medidas cautelares de embargo y secuestro sobre dineros de la sociedad demandante y por los efectos que la actora atribuyó a esa actuación, no por una irregularidad autónoma ocurrida al momento de hacerla efectiva²⁹. A su turno, la pretensión indemnizatoria fue planteada como consecuencia de esa declaratoria y comprendió tanto el daño emergente asociado a las afectaciones económicas que la actora atribuyó a la restricción de liquidez producida por la cautela, como el lucro cesante reclamado sobre las sumas que afirmó indisponibles con ocasión de esa medida y por la imposibilidad de utilizarlas para cumplir el acuerdo de reorganización³⁰.

²⁹ “**PRIMERA:** DECLARAR administrativa y extracontractualmente Responsable al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA, por los perjuicios materiales causados a FLEXICO INTERNACIONAL S.A.S. EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL, como consecuencia de la operación administrativa irregular e ilegal realizada por el demandado al decretar medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros consignado en la cuenta del Banco de esta ciudad, a fin de cobrar coactivamente períodos del impuesto correspondiente a Industria y Comercio, a pesar de encontrarse inmersa en un acuerdo extrajudicial de reorganización. **SEGUNDA:** DECLARAR administrativa y extra contractualmente responsable al DISTRITO (...) al decretar medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros consignados en el Banco de la cuenta nuestra de esta ciudad, derivada de un cobro improcedente a través de un proceso coactivo, correspondiente a períodos fiscales de industria y comercio causados antes de la fecha de apertura al proceso de validación judicial de un acuerdo extrajudicial de reorganización, que se siguió en contra de FLEXICO (...) como deudor moroso de la Administración Distrital.

³⁰ **TERCERA:** CONDENAR, como consecuencia de las anteriores declaraciones, al DISTRITO (...) a pagar al actor: **A.-** Los perjuicios materiales derivados del daño emergente que se le ocasionó, estimados en la suma de TRES MIL VEINTIOCHO MILLONES SESENTA Y TRES MIL QUINIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$ 3.028.063.519), tal como se razona en el informe de determinaciones de daños y acreencias. Así como los demás perjuicios que resulten probados. **B.-** Se condene al DISTRITO (...) a pagar el lucro cesante, en calidad de los intereses moratorios, sobre las sumas retenidas con ocasión del embargo realizado al demandante durante los años 2.017 y 2.018 y que no fue posible utilizar para cumplir el acuerdo de reorganización. **C.-** Se CONDENE al DISTRITO (...) a pagar al actor los perjuicios materiales derivados del lucro cesante que se le ocasionó, estimados en la suma de CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE (\$4.356.926.654), o la suma superior que el



55. Esa misma lectura resulta coherente con la estructura y fundamentación fáctica de la demanda. La actora no edificó su reclamación sobre un daño configurado o revelado con la liquidación judicial, ni sobre una irregularidad independiente en la ejecución material de la cautela, sino sobre la afectación producida por la restricción frente a los recursos que, según afirmó, requería para cumplir el acuerdo de reorganización. Por ello, la imposibilidad de atender dicho acuerdo no constituye un daño distinto frente a la indisponibilidad de los dineros, sino una consecuencia que la demandante atribuyó a esa afectación patrimonial.

56. De lo anterior se desprende que la terminación del acuerdo y la apertura de la liquidación judicial no constituyen, bajo la causa petendi de la demanda, el daño que activa el término de caducidad, sino una consecuencia que la sociedad demandante atribuye a la restricción patrimonial ocasionada por el embargo. La diferencia no es solo terminológica, pues si se tomara la liquidación judicial como el daño determinante para el cómputo, se sustituiría la fuente fáctica y jurídica de la reclamación por uno de los resultados posteriores que la parte actora afirma derivados de aquella, con el efecto indebido de desplazar el inicio del término de caducidad hacia el momento en que los perjuicios alegados habrían alcanzado su expresión más grave en los términos expuestos por la sociedad demandante.

57. Lo expuesto tampoco se altera por el hecho de que la actora haya invocado la pérdida de oportunidad de cumplir el acuerdo de reorganización. En los términos de la demanda, dicha pérdida no aparece desligada de la orden y comunicación del embargo sino construida sobre ella, pues la oportunidad que se dice frustrada consistía en utilizar los dineros que se adujo retenidos para atender las obligaciones del acuerdo. Por tanto, inclusive bajo esa categoría, el presupuesto fáctico determinante sigue siendo la indisponibilidad de los fondos y no la decisión posterior de la Superintendencia de Sociedades. La pérdida de oportunidad, en este caso, es el perjuicio que se afirma derivado de la retención, no un daño nuevo que hubiera permanecido oculto hasta la liquidación judicial.

58. El propio recurso de apelación confirma esta conclusión. Aunque en la alzada se afirma que el daño se consolidó el 4 de julio de 2018, el argumento que lo sustenta no describe un daño nuevo ni desconocido para la víctima, sino el despliegue progresivo de las consecuencias del embargo, esto es, que la restricción habría generado incapacidad para cumplir el acuerdo y de allí la declaratoria de incumplimiento que condujo a la apertura del proceso liquidatorio. La circunstancia de que esas consecuencias hayan alcanzado su mayor entidad en esa fecha no desplaza a ella el inicio del cómputo, pues como se ha expuesto la ley procesal ancla el término al momento en que el daño ocurrió o pudo conocerse, y no al momento en que los perjuicios derivados de él alcanzaron su expresión más grave.

59. A lo anterior se agrega que la apertura de la liquidación judicial no fue una actuación del Distrito, a quien se atribuye la causación del daño, sino una decisión adoptada por la Superintendencia de Sociedades dentro del trámite concursal, que

Despacho encuentre probada en el desarrollo de la práctica probatoria mediante dictamen pericial de determinaciones de este perjuicio. Así como los demás perjuicios que resulten probados durante el proceso.



no introdujo elemento alguno nuevo sobre la conducta de la entidad demandada que la parte actora no conociera con anterioridad. Para el momento en que el Distrito negó el levantamiento del embargo, la sociedad demandante contaba ya con los elementos necesarios para acudir a la jurisdicción, pues estaban identificados el hecho dañoso que imputaba a la Administración, la afectación producida sobre su patrimonio y la determinación de la entidad de mantener la medida cautelar. La decisión posterior de la Superintendencia de Sociedades no reveló ningún aspecto desconocido de la actuación del Distrito, sino que puso fin a un proceso concursal cuyo desenlace la propia sociedad ya presentaba como asociado a la restricción de liquidez producida por la medida cautelar, desde que solicitó su levantamiento con fundamento en las prohibiciones derivadas de la Ley 1116 de 2006. El ulterior acto de una autoridad distinta, que formaliza o exterioriza consecuencias que la actora atribuye a un daño previamente conocido, no reinicia el término para demandar, cuyo cómputo quedó fijado desde que fue cognoscible para la parte actora.

La naturaleza instantánea del daño identificado y su cognoscibilidad

60. Tratándose de medidas cautelares de contenido patrimonial, el juez debe identificar con precisión cuál es la afectación que la demanda presenta como daño, toda vez que el término de caducidad se computa desde cuando el afectado conoció o debió conocer la lesión cuya reparación reclama, y no desde la mera prolongación de sus efectos, su cuantificación posterior o actuaciones que no revelan una afectación distinta. En este caso, la reclamación no se estructuró sobre una irregularidad autónoma en la práctica material de la cautela, ni sobre la prueba de una suma efectivamente retenida y puesta a disposición del Distrito, o sobre una afectación general o abstracta del tráfico financiero de la empresa, sino sobre la restricción o indisponibilidad de recursos que la actora atribuyó a la orden de embargo y a su comunicación a las entidades financieras, delimitada por los valores determinados en la propia medida, aunque esa restricción pudiera incidir en la operatividad de las cuentas bancarias frente a los recursos que ingresaran a ellas.

61. Determinado entonces el daño como la restricción de la disponibilidad de los recursos, en función de los valores cobijados por la orden de embargo y de su incidencia sobre los recursos existentes o que ingresaran a las cuentas bancarias hasta el límite de la medida, y atendiendo a los criterios expuestos, la Sala concluye que se trata de un daño instantáneo con efectos prolongados, pues la afectación se configuró cuando la medida fue ordenada y comunicada a los bancos, momento en que la sociedad afirmó limitada su facultad de disponer de los recursos depositados en sus cuentas y de utilizar esos productos financieros sin que los fondos entrantes quedaran expuestos a la cautela. Desde ese hecho existía una afectación actual, cierta y objetivamente cognoscible en los términos planteados por la demanda. Lo que se prolongó en el tiempo fue la situación creada por la medida cautelar y la producción eventual de perjuicios derivados de ella, no una renovación material del daño inicial.

62. Debe advertirse que el daño no se reproducía materialmente con el solo transcurso del tiempo. El embargo operó como una medida de afectación patrimonial dirigida a restringir la disponibilidad de los recursos depositados en las



cuentas bancarias de la sociedad, y produjo, desde su orden y comunicación a las entidades financieras, la restricción jurídica u operativa de la facultad de disposición que la actora invocó como daño. A partir de allí, la medida podía mantenerse vigente y generar efectos económicos sucesivos —como costos financieros, rendimientos dejados de percibir, dificultades de liquidez o incumplimientos posteriores—, pero tales efectos pertenecen al ámbito de los perjuicios derivados del daño inicial y no a la configuración diaria de uno nuevo.

63. La conclusión anterior coincide con la jurisprudencia de esta Sección, que ha calificado como instantáneo el daño derivado del embargo y secuestro de bienes, aun cuando sus efectos se prolonguen en el tiempo. En esa línea, ha precisado que la permanencia de la medida cautelar no transforma, por sí sola, el daño inicial en uno continuado, cuando la afectación se produjo con la traba efectiva sobre el bien o los recursos³¹. Lo relevante, para efectos de la caducidad, es identificar el momento en que esa afectación quedó configurada y fue conocida o pudo ser conocida por quien la padece, sin desplazar el cómputo hasta la cesación de todos sus efectos económicos. De ahí que en estos casos, la decisión que resuelve negativamente la solicitud de desembargo pueda constituir un hito cierto de conocimiento y consolidación de la afectación, no porque el daño se renueve diariamente, sino porque desde entonces el interesado sabe que la restricción patrimonial se mantiene y está en condiciones de reclamar su reparación³².

64. Bajo esa regla, en el embargo de recursos líquidos el análisis no debe centrarse únicamente en el tiempo durante el cual permaneció vigente la medida, sino en si durante ese lapso se produjo una nueva afectación del interés protegido, diferenciable de la restricción inicial. En este caso, la parte actora no estructuró su reclamación sobre embargos sucesivos, retenciones autónomas o actos posteriores de inmovilización materialmente independientes, sino sobre una misma medida que afectó la disponibilidad de sus recursos y cuyos efectos, según afirma, se proyectaron sobre su capacidad de atender el acuerdo de reorganización. Por esa razón, la vigencia posterior de la medida no convierte automáticamente el daño en continuado ni permite desplazar el término de caducidad hasta la cesación de todos sus efectos.

65. Adicionalmente, en el caso concreto el daño fue conocido por la sociedad demandante en una fecha cierta. La propia actora solicitó al Distrito el levantamiento de la medida cautelar el 2 de agosto de 2017 por encontrarse amparada por las normas de reorganización empresarial, lo que demuestra que para entonces conocía el embargo, la afectación que este producía sobre sus recursos y que lo estimaba improcedente. De manera expresa el Distrito negó esa solicitud mediante oficio GGI-CO-0122669 del 24 de agosto de 2017, recibido por la sociedad el 28 de agosto siguiente, momento a partir del cual la demandante sabía que sus recursos

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de agosto de 2012, Exp. 25000-23-26-000-2001-00997-01(25.637), C.P. Mauricio Fajardo Gómez, reiterada por la Subsección B en sentencia del 29 de febrero de 2016, Exp. 13001-23-31-000-1999-01205-01(35.941), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

³² Al respecto puede verse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 18 de noviembre de 2021, Exp. 19001-23-31-000-2006-00428-01(48.783), C.P. Fredy Ibarra Martínez. En ese caso, presentado el incidente de desembargo dentro del proceso ejecutivo y denegado este por el despacho, la Sala precisó que fue a partir de la ejecutoria de esa decisión negatoria que el daño se consolidó en la esfera del afectado y comenzó a correr el término de caducidad, por ser ese el momento en que el conocimiento del daño se tornó pleno e incontrovertible.



se encontraban afectados, que atribuía esa situación a una actuación del Distrito que estimaba contraria a la Ley 1116 de 2006 y que la entidad mantendría la medida. La conclusión no varía si la afectación se entiende referida, además, a la operatividad de las cuentas bancarias como instrumentos del giro económico de la sociedad, pues esa restricción era igualmente cognoscible desde entonces y, por su incidencia en la liquidez y en la capacidad de atender el acuerdo de reorganización, resultaba directamente perceptible para la propia empresa. Por ello, no se está ante un daño oculto ni ante una afectación de revelación tardía que justifique diferir el cómputo del término, sino ante un daño conocido y controvertido desde agosto de 2017.

66. Esta conclusión no desconoce que el inicio del cómputo pueda establecerse en una decisión posterior que declara improcedente la medida o dispone su levantamiento, cuando esa determinación es la que permite al afectado conocer, con certeza razonable, la existencia de la afectación indemnizable o la ausencia de soporte jurídico de la restricción patrimonial, o cuando antes de esa decisión existía una incertidumbre objetiva que impedía exigirle el ejercicio oportuno del medio de control. En esos eventos, la providencia o acto posterior no opera como una simple consecuencia del daño, sino como el hito que revela su cognoscibilidad jurídica y material para reclamar la reparación.

67. No obstante, esa situación no se presenta en este asunto. La parte actora conoció la medida desde agosto de 2017 y, desde entonces, identificó la afectación que producía sobre sus recursos y la razón por la cual la estimaba contraria al régimen concursal. En concordancia con lo anterior, solicitó el levantamiento de la medida cautelar con fundamento en que se encontraba sometida a un acuerdo extrajudicial de reorganización y en que las obligaciones perseguidas correspondían, según su tesis, a períodos anteriores a la apertura del trámite. Por ello, la posterior intervención de la Superintendencia de Sociedades y la reducción del embargo no revelaron un daño antes desconocido ni despejaron una incertidumbre que impedía demandar, sino que recayeron sobre una afectación ya configurada, conocida y controvertida por la propia sociedad demandante. En consecuencia, esos hitos posteriores no desplazaban el punto de partida de la caducidad.

68. Tampoco altera esta conclusión la presunción de legalidad de la resolución que ordenó el embargo. El artículo 88 del CPACA establece que los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, presunción que tiene como función principal facultar a la administración para ejecutar sus decisiones mientras se mantengan vigentes, pero que no necesariamente impide que el afectado conozca la medida que se ha adoptado en su contra, advierta la afectación que le atribuye y promueva oportunamente el medio de control que estime procedente. La presunción de legalidad protege la ejecutividad del acto, pero no produce una inmunidad temporal que suspenda o difiera automáticamente el cómputo de la caducidad hasta que esa presunción sea desvirtuada.



69. Lo anterior no desconoce que, en determinados supuestos, la presunción de legalidad pueda coexistir con una incertidumbre objetiva sobre la lesión al interés jurídicamente protegido, como ocurre cuando la legitimidad de la cautela depende del resultado de un proceso o actuación cuyo desenlace solo se conoce con posterioridad. En esos eventos, lo que difiere el inicio del término no es la presunción en sí misma, sino la incertidumbre objetiva que impide al afectado conocer, con certeza razonable, la existencia de una afectación indemnizable o la ausencia del deber jurídico de soportar la restricción. Esa es la lógica que subyace a los supuestos en que la jurisprudencia ha admitido computar la caducidad desde la providencia o actuación que levanta la medida, y no la atribución de un efecto suspensivo genérico a la presunción de legalidad del acto.

70. En el caso concreto, la sociedad demandante desde el 2 de agosto de 2017 cuestionó la orden de embargo ante el Distrito invocando las prohibiciones derivadas de la Ley 1116 de 2006, y el 28 de agosto siguiente recibió la negativa expresa de la entidad a levantar la medida. No existía, por tanto, una incertidumbre objetiva sobre el daño antijurídico invocado en la demanda y que impidiera a la actora conocerlo y ejercer oportunamente el medio de control, pues ella misma identificaba desde ese momento y con precisión la razón por la cual estimaba improcedente la medida, y, por ende, la lesión, sin que la presunción de legalidad le hubiera impedido conocer y formular esa calificación.

El cómputo del término de caducidad en el caso concreto

71. A partir de las consideraciones anteriores, la Sala concluye que el término de caducidad debe computarse desde el día siguiente a aquel en que la sociedad demandante tuvo conocimiento cierto de la afectación que atribuye al embargo. Ese conocimiento se encuentra acreditado, a más tardar, el 28 de agosto de 2017, fecha en la que recibió el oficio GGI-CO-0122669 del 24 de agosto de ese mismo año, mediante el cual el Distrito negó el levantamiento de la medida cautelar. Desde entonces, la actora conocía la existencia de la medida cautelar, la restricción que producía sobre sus recursos, la razón por la cual la estimaba contraria al régimen de insolvencia y la decisión de la entidad de mantener la medida.

72. En consecuencia, el término de dos años previsto en el artículo 164, numeral 2, literal i), del CPACA empezó a correr el 29 de agosto de 2017 y venció el 29 de agosto de 2019. La solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 27 de enero de 2020, esto es, cuando el término de caducidad ya había transcurrido en su integridad. Por esa razón, dicha solicitud no podía suspender el plazo para demandar, pues la suspensión presupone necesariamente la existencia de un término en curso y no opera respecto de una oportunidad procesal ya extinguida.

73. Por la misma razón, no tiene incidencia en este caso la suspensión extraordinaria de términos decretada con ocasión de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19. Aunque el Decreto Legislativo 564 de 2020 suspendió los términos de prescripción y caducidad desde el 16 de marzo de 2020, esa suspensión solo podía operar respecto de términos que para esa fecha se encontraran en curso. En este asunto, el término de caducidad había vencido desde



agosto de 2019, de ahí que para el momento en que inició la suspensión extraordinaria no existía ya plazo pendiente que pudiera ser suspendido.

74. Tampoco es posible acudir al principio *pro damnato* como lo solicita el actor, para alterar esa conclusión. Este criterio hermenéutico permite resolver en favor del acceso a la administración de justicia las dudas razonables sobre la ocurrencia, configuración o conocimiento del daño, pero no autoriza a desplazar el inicio del cómputo hacia la fecha en que se manifestaron las consecuencias más graves de una afectación previamente conocida, ni a desconocer un término que transcurrió con claridad. En este caso no existe incertidumbre objetiva sobre el conocimiento del daño, pues la sociedad demandante solicitó el levantamiento del embargo y recibió una negativa expresa de la administración desde agosto de 2017 conforme a lo expuesto.

75. En consecuencia, los reparos formulados en la apelación no están llamados a prosperar. Aunque el Tribunal tomó como punto de partida una fecha incompatible con el daño alegado y su naturaleza instantánea —mayo de 2018, fecha en que la parte actora afirmó conocer la reducción del embargo—, la conclusión de caducidad debe confirmarse, pues el daño alegado era conocido por la sociedad demandante desde agosto de 2017, de modo que para cuando se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, el término legal para ejercer el medio de control ya se encontraba vencido.

76. Finalmente, debe indicarse que la conclusión no varía si, en gracia de discusión, se acogiera la tesis de la parte actora según la cual el daño derivado del embargo no fue instantáneo sino continuado o sucesivo. En tal hipótesis, el término de caducidad no se computaría desde la liquidación judicial de la sociedad, pues esta corresponde a una consecuencia posterior que la demanda atribuye a la restricción de liquidez, sino, a más tardar, desde la actuación administrativa que redujo formalmente el embargo y delimitó el alcance de la cautela.

77. En el expediente, ese hito se identifica con la Resolución 387 del 22 de noviembre de 2017, mediante la cual el Distrito redujo el embargo inicialmente decretado, y su comunicación a las entidades bancarias mediante oficio GGI-CO-CF-017284 del día siguiente, toda vez que la demanda presentó como indebidamente afectada la diferencia entre el monto inicial de la medida y la suma a la cual fue reducido, esto es, el excedente que según la actora correspondía a obligaciones que no podían ser perseguidas separadamente por vía coactiva por estar sometidas al acuerdo de reorganización³³. Por ello, incluso si la reducción de noviembre de 2017 constituye el último hito objetivo para delimitar la afectación patrimonial que la demanda identificó como antijurídica, se ubicaría el límite para la

³³ En la demanda se sostuvo que la Superintendencia de Sociedades advirtió al Distrito que debían excluirse del cobro coactivo los periodos anteriores al 13 de agosto de 2015, específicamente 2012, 2013 y 2015, por corresponder a obligaciones sometidas al acuerdo de validación. Luego se indicó que el Distrito redujo el embargo de \$507'003.346 a \$167'784.031, concluyendo que se retuvieron irregularmente \$339'255.343 entre la medida inicial y su reducción. Además, en la sección de procedencia de la acción, la propia demanda afirma que el origen del daño fue la orden de embargo por \$507'003.346, luego "revocada y/o modificada" por el Distrito al reducirla a \$167'784.031, y agrega expresamente que se retuvieron irregularmente \$339'255.343. Incluso, dice que al emitir la decisión de revocatoria y reducción, el Distrito "ajustó su conducta a derecho" y que los actos fueron sustituidos por otros que "sí se ajustan al principio de legalidad".



presentación de la demanda en noviembre de 2019, meses antes de que se presentara la solicitud de conciliación prejudicial.

78. En este escenario no resulta procedente tomar como punto de partida la fecha en que la sociedad afirmó haber conocido la reducción del embargo, toda vez que la regla de conocimiento posterior prevista en el artículo 164 del CPACA se refiere al conocimiento del daño, no al de su posterior cesación o delimitación. Esa regla tiene por finalidad impedir que el término corra contra quien no pudo advertir la afectación al tiempo de su ocurrencia, no permitir que quien ya tenía noticia de la lesión patrimonial difiera el inicio del cómputo hasta enterarse formalmente de una actuación posterior que la modifica o atenúa. En consecuencia, aún bajo la hipótesis del daño continuado, el término bienal habría vencido en noviembre de 2019, antes de la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 27 de enero de 2020.

Conclusión

79. De conformidad con lo expuesto, se concluye que los reparos formulados en el recurso de apelación no desvirtúan la configuración de la caducidad del medio de control.

80. La demanda fue estructurada sobre la operación administrativa de embargo y sobre la afectación patrimonial derivada de la indisponibilidad de los recursos, daño que la sociedad demandante conoció, a más tardar, el 28 de agosto de 2017, cuando recibió la respuesta mediante la cual el Distrito negó el levantamiento de la medida cautelar. La liquidación judicial decretada el 4 de julio de 2018 no constituye el daño aducido en la demanda, sino una consecuencia posterior que la propia actora atribuyó a la restricción de liquidez generada por la medida cautelar.

81. A partir de ese hito, el término bienal previsto en el artículo 164, numeral 2, literal i), del CPACA venció el 29 de agosto de 2019, antes de que la parte actora presentara la solicitud de conciliación extrajudicial el 27 de enero de 2020. Por tanto, dicha solicitud no podía suspender un término ya vencido. La suspensión extraordinaria de términos decretada con ocasión de la emergencia sanitaria por el COVID-19 tampoco tenía incidencia en el caso, pues para el 16 de marzo de 2020 ya no existía un plazo de caducidad en curso susceptible de suspensión.

82. La misma conclusión se impone aun si, en gracia de discusión, se aceptara que el daño tuvo naturaleza continuada, pues en ese escenario el término debía contarse desde la cesación o delimitación objetiva de la afectación patrimonial que la demanda identificó como antijurídica, esto es, desde la reducción del embargo dispuesta en noviembre de 2017. En cualquiera de esas hipótesis, la solicitud de conciliación fue presentada cuando el término legal ya había vencido.

83. Por ello, la sentencia apelada que declaró la caducidad de la acción será confirmada, aunque por las razones expuestas en esta providencia.



Costas

84. El artículo 188 del CPACA dispone que la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil, actualmente CGP. El artículo 361 *ibidem* establece que las costas “*están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho*”.

85. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 de esta codificación³⁴, sería procedente la condena en costas en esta instancia a la parte demandante, toda vez que en esta providencia se resuelve desfavorablemente el recurso de apelación que propuso. No obstante, el numeral 8 del artículo 365 de la norma referida dispone que “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”.

86. Esta Subsección había considerado que era procedente condenar en costas por el componente de agencias en derecho cuando el apoderado de la parte no realizaba ninguna actuación, sobre la base de que la designación de un abogado que ejerciera la defensa judicial de sus intereses genera agencias en derecho incluso por la sola vigilancia del proceso, manteniendo las responsabilidades que el mandato de apoderamiento conlleva y, aun en el evento de que se tratara de apoderados vinculados a su planta de personal³⁵.

87. No obstante, la Sala modifica su postura, bajo el entendido de que solo hay lugar a fijar agencias en derecho cuando su causación se encuentre acreditada mediante la actuación efectiva de los apoderados, de conformidad con el numeral 8 del artículo 365 del CGP. En este caso, la sociedad demandada no actuó en segunda instancia, por lo que no se causaron agencias en derecho a su favor.

IV. PARTE RESOLUTIVA

88. 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,

³⁴ “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se 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”.

³⁵ Sobre las labores de vigilancia del proceso como criterio suficiente para fijar agencias en derecho se pueden consultar, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 19 de febrero de 2021, Exp. 64.401, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 19 de marzo de 2021, Exp. 68.836, C.P. María Adriana Marín; del 17 de junio de 2022, Exp. 67.178, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; del 21 de noviembre de 2022, Exp. 68.941, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y del 3 de febrero de 2023, Exp. 69.319, auto de 9 de abril de 2021, C.P. María Adriana Marín, Exp: 64.150 y auto de 19 de marzo de 2021, C.P.: José Roberto Sáchica Méndez, Exp: 65.193. De acuerdo con lo consignado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP, la fijación de agencias en derecho no se afecta en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio *-sin apoderado judicial-*, pues incluso en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de las agencias para retribuir su actuación. Por lo anterior, si la parte que actuó a nombre propio tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado judicial que lo representara, igual razonamiento debe hacerse extensivo a los eventos en los que un sujeto procesal actúa a través de un profesional del derecho que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos adicionales a su salario no enerva la causación de las agencias en derecho como componente de la condena en costas. Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de febrero de 2023, Exp: 68.199.



FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 21 de noviembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección C, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
(salvamento parcial de voto)

VF

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 enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. 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.

