



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril dos mil veinticinco (2025).

Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490)
Acumulado con 25000233600020060181000,
25000233600020060181100, 25000233600020060181300,
25000233600020060181400, 25000233600020060181500,
25000233600020060181600, 25000233600020060181800,
25000233600020060181900, 25000233600020060182000,
25000233600020060182100 y 25000233600020060185300

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción reparación directa

Temas: *DAÑOS CAUSADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Proceso de extinción de dominio adelantado con fundamento en lo señalado en la Ley 793 de 2002 / ALCANCE DE LA APELACIÓN – La Fiscalía General de la Nación no apeló la declaratoria de responsabilidad ni las condenas impuestas en su contra / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES POR DAÑOS CAUSADOS POR LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN LA FASE INICIAL DEL PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO QUE FINALIZA CON DECISIÓN INHIBITORIA – De acuerdo con lo señalado en el artículo 12 de la Ley 793 de 2002, la competencia para decretar medidas cautelares recaía en la Fiscalía General de la Nación, de ahí que los eventuales daños causados por esa actuación le resultarían imputables, en principio, a esa entidad y no a la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes; adicionalmente, no basta con que el proceso de extinción de dominio termine con una decisión favorable a los investigados, sino que se requiere demostrar que la actuación fue infundada, caprichosa, desproporcional, soportada en una actuación irregular o que se incurrió en una dilación arbitraria e injustificable / DEBER DE CUSTODIA - De acuerdo con lo señalado en la Ley 785 de 2002, la Dirección Nacional de Estupefacientes actuaba funcionalmente como secuestro o depositario de los bienes incautados en los procesos de extinción de dominio, correspondiéndole, entre otros deberes, ejercer los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes, de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, procurando mantener su productividad y calidad de generadores de empleo / OMISIÓN EN EL DEBER DE CUSTODIA – La pérdida o deterioro de los bienes por el incumplimiento de los deberes legales de administración, cuidado y conservación de bienes incautados resulta atribuible a la Dirección Nacional de Estupefacientes / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS DEPOSITARIOS PROVISIONALES - De acuerdo con lo señalado en el parágrafo del artículo 19 del Decreto 1461 de 2000 en los eventos en que se instauraran procesos judiciales en contra de la Dirección Nacional de Estupefacientes por el estado de los bienes objeto de devolución, la entidad debía llamar en garantía, entre otros, a los depositarios provisionales; sin embargo, en el caso concreto la entidad no procedió en este sentido.*

Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

Se discute la responsabilidad del Estado por los daños causados por la imposición de medidas cautelares sobre los bienes de la demandante con ocasión de un proceso de extinción de dominio que terminó con decisión inhibitoria. Asimismo, por el deterioro de dichos bienes durante el periodo en que estuvieron vigentes tales medidas.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión proferida el 6 de octubre de 2021, mediante la cual la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de los señores José Mario, Javier Alonso, Martha Argemira, Amovía del Socorro, María Rosalba, Dora Elena, Gustavo de Jesús, Jhon Jairo, Carlos Alberto, Oscar de Jesús y Ángela Patricia López Cadavid¹, y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda² presentada el 14 de agosto de 2006³ por la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.⁴ en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación y la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes⁵.

2. La síntesis de las pretensiones, fundamentos de hecho y de derecho sobre las que el Tribunal adoptó la sentencia que ahora se cuestiona, es la siguiente:

Pretensiones

3. Reclamaron los demandantes la declaración de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados con la imposición de medidas cautelares sobre bienes en un proceso de extinción de dominio que culminó con decisión inhibitoria, así como por las afectaciones causadas por la mala administración de los bienes durante el tiempo que estuvieron a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes⁶. Pidieron una

¹ Procesos con radicados números 25000-23-36-000-2006-01817-01; 25000-23-36-000-2006-01810-00; 25000-23-36-000-2006-01811-00; 25000-23-36-000-2006-01813-00; 25000-23-36-000-2006-01814-00; 25000-23-36-000-2006-01815-00; 25000-23-36-000-2006-01816-00; 25000-23-36-000-2006-01817-00; 25000-23-36-000-2006-01818-00; 25000-23-36-000-2006-01819-00; 25000-23-36-000-2006-01820-00 y 25000-23-36-000-2006-01821-00.

² Proceso con radicado número: 25000-23-36-000-2006-01853-00 (folios 1 a 72 del cuaderno principal).

³ Según la constancia de recibido que obra a folio 72 del cuaderno principal (exp. 2006-01853).

⁴ Sociedad que actuó por conducto de su representante legal, quien confirió poder especial para este asunto (folios 1 del cuaderno principal y 100 a 102 del cuaderno de pruebas exp. 2006-01853).

⁵ La demanda se adicionó en relación con las pretensiones y las pruebas mediante escrito del 31 de octubre de 2006 (folios 133 a 136 del cuaderno principal exp. 2006-01853).

⁶ Las pretensiones declarativas fueron las siguientes:

1. Declarar a la Nación (Fiscalía General de la Nación y Dirección Nacional de Estupefacientes), patrimonialmente responsables de los daños anti jurídicos causados a la empresa sociedad inversiones López Cadavid y a sus socios, en virtud del proceso penal Rad. 1835 y las medidas cautelares en él decretadas.

2. Como consecuencia la anterior declaración condenar a la Nación (Fiscalía General de la Nación) y Dirección Nacional de Estupefacientes a pagar a la empresa Sociedad de Inversiones López Cadavid los siguientes perjuicios:

A. Daño emergente.

B. Lucro cesante.

C. intereses sobre los ingresos dejados de percibir.

D. Good Will y know how.

3. Como consecuencia de la anterior declaración condenar a la Nación (Fiscalía General de la Nación y Dirección Nacional de Estupefacientes) a pagar a cada uno de los socios de la empresa sociedad de inversiones López Cadavid (...) los siguientes perjuicios de orden extrapatrimonial (...).

Posteriormente, mediante escrito del 31 de octubre de 2006 las pretensiones se adicionaron en los siguientes términos:

1. Por las razones fácticas y jurídicas que más adelante expresaré, solicito respetuosamente al honorable Tribunal se declare que la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Dirección Nacional de Estupefacientes, son responsables de los daños antijurídicos causados a la empresa "Sociedad Inversiones López Cadavid" y a sus socios, en virtud del proceso penal Rad. 1.835 y las medidas cautelares en él decretadas.

2.- Que como consecuencia de la anterior declaración, en lo que resulte probado en el proceso se condene a las siguientes reparaciones:

a.- Daño emergente

b. Lucro cesante

c. Daño moral de lo socios derivado del daño a los bienes

d. Daño a la vida en relación comercial



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

indemnización por perjuicios morales y daño a la vida de relación en favor de las personas naturales que eran sus socias⁷.

Hechos

4. Como fundamento fáctico de la demanda se narró que el 20 de febrero de 2003, con ocasión de informes rendidos por la Unidad de Información y Análisis Financiero y el entonces Departamento Administrativo de Seguridad sobre un posible enriquecimiento ilícito y tráfico de estupefacientes, la Fiscalía General de la Nación dispuso la apertura de la fase inicial de un proceso de extinción de dominio sobre los bienes de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. y de sus socios.
5. Por lo anterior, se ordenó el embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo del 100% de las cuotas partes de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., así como de 48 bienes inmuebles y 8 establecimientos de comercio ubicados en Bogotá D.C., Villavicencio, Granada y San José del Guaviare, incluidos los dineros depositados en varias cuentas bancarias a nombre de la mencionada sociedad.
6. Los bienes afectados con las medidas cautelares fueron entregados para su administración a la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad que el 27 de mayo de 2003 los entregó a un depositario.
7. Para el momento en que ocurrió lo anterior, la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., reportaba una utilidad acumulada antes de impuestos, de \$303'943.000, y ventas acumuladas de \$13.308'389.000, con capital de trabajo y acceso a créditos.
8. El 8 de julio de 2004, la Dirección Nacional de Estupefacientes designó un nuevo depositario provisional.

e. Good Will

g. Know how

3.- Que se ordene, condene y disponga pagar a la "Sociedad Inversiones López Cadavid" y a sus socios todas y cualquiera sumas que las autoridades de LA NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, le hubiere retenido o compensado ilegalmente, junto con los intereses a que haya lugar, de acuerdo con la ley, lo anterior con ocasión de la gestión de los bienes incautados, en lo que resultare probado en el proceso.

4.- Se ordene, condene y disponga pagar a la "Sociedad Inversiones López Cadavid" y a sus socios por parte de LA NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, el daño emergente y el lucro cesante producido como consecuencia de la vigencia de las medidas cautelares practicadas dentro del proceso penal Rad. 1.835 dada la precaria administración de los bienes incautados, en las cuantías que resultaren probadas en el proceso.

5.- Que se condene a LA NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, a pagar a la "Sociedad Inversiones López Cadavid" y a sus socios todos los costos que se demuestren en el proceso, incluyendo los costos de oportunidad relacionados con las inversiones y gastos que haya efectuado por cualquiera de las razones que se expresan en las diferentes pretensiones de esta demanda, de ser procedente esta declaración y en las cuantías que resultaren probadas en el proceso.

6.- Que todas las sumas a que se refieren las pretensiones principales sean pagadas debidamente actualizadas e incluyan los intereses moratorios causados, de conformidad con lo que disponga el correspondiente dictamen pericial que habrá de realizarse en el proceso.

7.- Que se condene a LA NACIÓN, LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, al pago de las costas y gastos del proceso, incluidas las agencias en derecho, en la cantidad que determine esa Honorable Corporación (...).

⁷ Como pretensiones indemnizatorias la demandante solicitó \$5.500'000.000 o lo que resultara probado en el proceso por **i)** daño emergente; **ii)** lucro cesante; **iii)** Good Will; **iv)** Know how; **v)** daño moral a los socios; **vi)** daño a la vida de relación comercial; **vii)** pago de sumas de dinero que se le hubieren retenido o compensado ilegalmente, junto con los intereses, con ocasión de la gestión de los bienes incautados; **viii)** afectaciones producidas como consecuencia de la vigencia de las medidas cautelares practicadas en el proceso de extinción de dominio derivadas de la precaria administración de los bienes incautados; **ix)** costos de oportunidad relacionados con las inversiones y gastos que haya efectuado con ocasión de la cualquiera de las razones en las que se fundamenta las pretensiones de la demanda. Preciso que el daño moral se derivó de la aflicción y padecimiento moral que sufrieron los socios de Inversiones López Cadavid al verse involucrados en una investigación penal de la cual fueron absueltos; así como el dolor causado a cada uno de ellos por la muerte de su padre, señor José de Jesús López Blandón, quien con ocasión del proceso penal iniciado contra sus hijos sufrió complicaciones de salud que aceleraron su deceso, así como por la disminución de los bienes incautados. (Folios 1 a 3 y 133 a 136 del cuaderno principal, exp. 2006-01853).



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

9. El 3 de agosto de 2004, el nuevo depositario rindió ante la Dirección Nacional de Estupefacientes un informe de recibo de los bienes que le fueron entregados, en el que advirtió sobre el estado crítico en el que se encontraban la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. y sus establecimientos de comercio por un descenso significativo en las ventas de manera que requería una capitalización de por lo menos \$1.000'000.000 con el fin de cubrir gastos operacionales y realizar gestiones comerciales; señaló que tal situación financiera comprometía la existencia de la sociedad y sus establecimientos porque estaban prontos a entrar en un estado de cesación de pagos. Indicó que para ese momento se reportaban pérdidas acumuladas por \$1.042'000.000, pasivos con terceros por valor de \$560'000.000 y con proveedores de servicios y productos por \$1.060'000.000, reportada en centrales de riesgos financieros, sin capital de trabajo, ilíquida, sin capacidad de acceder a créditos para apalancarse.

10. El 21 de octubre de 2004, la Fiscalía General de la Nación se inhibió de dar trámite de extinción de dominio y ordenó a la Dirección Nacional de Estupefacientes la entrega de los bienes que habían sido objeto de medidas cautelares.

11. El 19 de noviembre de 2004, la Dirección Nacional de Estupefacientes, mediante Resolución 1658, ordenó la entrega de los bienes, la cual se llevó a cabo el 30 de noviembre siguiente, oportunidad en la que los socios recibieron físicamente la empresa y sus estados financieros, los cuales reflejaban pérdidas acumuladas antes de impuestos durante el periodo de \$1.516'000.000, con unas ventas acumuladas de \$13.349'565.000, reportes en centrales de riesgo, sin capital de trabajo, ilíquida y sin capacidad para acceder a créditos y apalancarse financieramente.

12. Indican los demandantes que durante la gestión de los depositarios provisionales se presentó una caída de las ventas en los distintos establecimientos de comercio, se otorgaron créditos sin respaldo o garantía, se incurrió en gastos injustificados como viáticos y la contratación de nuevos asesores, no se reportó la totalidad de dinero por concepto del pago de cánones de arrendamiento de los bienes inmuebles ubicados en el municipio de San José del Guaviare, aunado a que se afectaron bienes que no se encontraban cobijados con la medida provisional, lo cual ocasionó que los socios debieran vender activos de la sociedad con el fin de pagar los pasivos generados y que la Superintendencia de Sociedades formulara cargos a los depositarios provisionales por las irregularidades detectadas en la administración de Inversiones López Cadavid Cía. Ltda.

13. A juicio de la demandante, le asiste responsabilidad patrimonial a la Nación – Fiscalía General de la Nación y a la Dirección Nacional de Estupefacientes por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por permitir que sus agentes en cumplimiento de funciones legales causaran detrimento injustificado y arbitrario al patrimonio de los investigados, con ocasión del proceso de extinción de dominio y la indebida administración de los bienes afectados con las medidas cautelares. Indica que aun cuando se descartara la actuación irregular de los agentes estatales y sus auxiliares, con ocasión del proceso de extinción de dominio que finalizó con una decisión



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

inhibitoria se generó un daño especial que los investigados no estaban obligados a soportar⁸.

La defensa

14. La Nación – Fiscalía General de la Nación se opuso a las pretensiones para lo cual indicó que adelantó el proceso de extinción de dominio y dispuso la ocupación y la suspensión del poder dispositivo de los bienes de los demandantes en cumplimiento de un deber legal, sin que se acreditara una actuación irregular, de ahí que las afectaciones causadas correspondían a una carga que los accionantes se encontraban en el deber jurídico de soportar⁹.

15. La Dirección Nacional de Estupefacientes señaló que no le asistía legitimación en la causa por pasiva en relación con los daños reclamados con ocasión de la imposición de medidas cautelares y el adelantamiento de un proceso de extinción de dominio, porque no tenía funciones jurisdiccionales y en el caso concreto dichas decisiones fueron asumidas por la Fiscalía General de la Nación. Señaló que en cumplimiento de las funciones que tenía asignadas su actuación se limitó a entregar en depósito provisional los bienes afectados y a devolverlos una vez la autoridad judicial lo ordenó¹⁰.

Acumulación de procesos

16. Con ocasión de los mismos hechos de este proceso, además de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., cada una de las personas naturales que eran sus socias presentaron de manera independiente demandas de reparación directa en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación y la Dirección Nacional de Estupefacientes¹¹. En ellas, además de reclamar la responsabilidad de las demandadas por las afectaciones a la sociedad, alegaron los daños causados en calidad de personas naturales, por la terminación de los vínculos laborales que tenían con los establecimientos de comercio afectados con las medidas cautelares impuestas en el proceso de extinción de dominio¹².

⁸ Folios 4 a 62 y 133 a 136 del cuaderno principal, exp. 2006-01853.

⁹ Folios 81 a 89 del cuaderno principal, exp. 2006-01853.

¹⁰ Folios 104 a 117 y 287 del cuaderno principal, exp. 2006-01853.

¹¹ *i*) Oscar de Jesús López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01810-00), *ii*) Jhon Jairo López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01811-00); *iii*) Dora Elena López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01813-00); *iv*) Ángela Patricia López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01814-00); *v*) Gustavo de Jesús López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01815-00); *vi*) José Mario López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01816-00); *vii*) María Rosalba López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01817-00); *viii*) Carlos Alberto López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01818-00); *ix*) Martha López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01819-00); *x*) Arnovia del Socorro López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01820-00); *xi*) Javier Alfonso López Cadavid (25000-23-36-000-2006-01821-00) y *xii*) Inversiones López Cadavid y Cía Ltda. (25000-23-36-000-2006-01853-00).

¹² Proceso 2006-01810, el señor Oscar de Jesús López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados por haber sido despedido del cargo de Gerente de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.

Proceso 2006-1811, el señor Jhon Jairo López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados por haber sido despedido del cargo de administrador de una bodega ubicada en Corabastos Bogotá.

Proceso 2006-01813, la señora Dora Elena López Cadavid pidió la indemnización de perjuicios causados por haber sido despedida del cargo de jefe de personal del Supermercado de Granada.

Proceso 2006-1814, la señora Ángela Patricia López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados por haber sido despedida del cargo de jefe de sistemas en el supermercado San José.

Proceso 2006-01815, el señor Gustavo de Jesús López Cadavid reclamó la indemnización de perjuicios causados por su desvinculación laboral.

Proceso. 2006-1816, el señor José Mario López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados por haber sido despedido del cargo de trabajador de una bodega ubicada en Corabastos Bogotá. Además, alegó una afectación psíquica.

Proceso 2006-1817, la señora María Rosalba López Cadavid pidió la indemnización de perjuicios causados por haber sido despedida del cargo de administradora del Almacén. Asimismo, alegó la pérdida de cánones de arrendamiento del inmueble ubicado en la calle 9 # 9-23 de Granada Meta, el hecho de haber sido objeto de denuncia por parte del depositario provisional por un supuesto hurto de un automotor y la afectación de un establecimiento de comercio de su propiedad que no había sido objeto de las medidas cautelares.

Proceso 2006-1818, el señor Carlos Alberto López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados por haber sido despedido del cargo que desempeñaba en la Agencia de San José del Guaviare.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

17. En auto del 18 de octubre de 2007, los procesos con radicado número 2006-01853, 2006-01815 y 2006-01821 fueron acumulados al proceso con radicado número 2006—01817¹³. A través de autos de 5 de marzo de 2009 y 19 de abril de 2012 se acumularon los procesos con números de radicado 2006-01811, 2006-01810-, 2006-01818, 2006-01813, 2006-01819, 2006-01814, 2006-01820 y 2006-01816¹⁴.

Llamamientos en garantía

18. En auto de 29 de marzo de 2016, el Tribunal *a quo* resolvió sobre los llamamientos en garantía formulados a los depositarios por la Dirección Nacional de Estupefacientes y los aceptó en los siguientes procesos¹⁵:

Radicado número	Demandante	Llamados en garantía
25000-23-36-000-2006-01810-00	Oscar de Jesús López Cadavid	Julio Ernesto Peña Rodríguez y Luis Alberto Aristizábal
25000-23-36-000-2006-01813-00	Dora Elena López Cadavid	Julio Ernesto Peña Rodríguez y Luis Alberto Aristizábal.
25000-23-36-000-2006-01815-00	Gustavo de Jesús López Cadavid	Julio Ernesto Peña Rodríguez, Gabriel Raúl Granados Echeverry y Luis Alberto Aristizábal
25000-23-36-000-2006-01817-00	María Rosalba López Cadavid	Julio Ernesto Peña Rodríguez
25000-23-36-000-2006-01821-00	Javier Alfonso López Cadavid	Julio Ernesto Peña Rodríguez y Luis Alberto Aristizábal.
25000-23-36-000-2006-01811-00	Jhon Jairo López Cadavid.	Julio Ernesto Peña Rodríguez, Inmobiliaria Movic Ltda., sociedad Promotora Inmobiliaria y Gabriel Raúl Granados Echeverry

19. En autos de 26 de junio de 2018 y 22 de febrero de 2019, el Tribunal *a quo* declaró ineficaces los llamamientos en garantía aceptados en auto de 29 de marzo de 2016, dado que la Sociedad de Activos Especiales¹⁶ no realizó las notificaciones correspondientes¹⁷.

20. Asimismo, el Tribunal se estuvo a lo resuelto en los procesos con radicados números 2006-01816, 2006-01818, 2006-01820 y 2006-01819, actuaciones en las que previo a que se decretara su acumulación ya se habían aceptado los llamamientos en garantía formulados por la Dirección Nacional de Estupefacientes¹⁸.

Alegatos de conclusión

Proceso 2006-1819, la señora Martha López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados por el pago de cánones de arrendamiento y honorarios de administración del establecimiento comercial "Estación de Servicios ILC estación de Servicio" ubicado en San José del Guaviare, así como por la incautación de una suma de dinero que se encontraba en ese establecimiento para el momento de la toma de posesión y que era de su propiedad.

Proceso 2006-1820, la señora Arnovia del Socorro López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados en calidad de socia de Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.

Proceso 2006-1821, el señor Javier Alfonso López Cadavid solicitó la indemnización de perjuicios causados por el despedido del cargo de administrador de ILC Supermercado San José y por la desvinculación de su esposa como administradora del establecimiento comercial "Provedora y distribuidora de drogas" ubicado en San José del Guaviare.

¹³ Folios 255 a 269 del cuaderno principal, exp. 2006-01853.

¹⁴ Folios 242 a 249 del cuaderno principal del exp. 2006-01819.

¹⁵ Folios 372 a 380 del cuaderno principal, exp. 2006-01817.

¹⁶ En auto de 5 de mayo de 2015 se reconoció a la Sociedad de Activos Especiales SAS como sucesora procesal de la Dirección Nacional de Estupefacientes. 273 y 274 del cuaderno principal, exp. 2018-01817.

¹⁷ Esta decisión Folios 641 a 643 y 656 a 657 del cuaderno principal, exp. 2006-01817.

¹⁸ Folios 367 a 371 del cuaderno principal, exp. 2006-01817.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

21. Concluida la fase probatoria¹⁹, la Nación – Fiscalía General de la Nación y la Sociedad de Activos Especiales -S.A.E.-²⁰ insistieron en sus exculpaciones acompañadas de las

¹⁹ El Tribunal *a quo* decretó como pruebas: **i)** Certificado de existencia y representación legal de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.; **ii)** Resolución del 20 de febrero de 2003, por medio de la cual la Fiscalía Segunda Especializada de la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos, avocó conocimiento de las diligencias de investigación adelantadas en contra de la sociedad Inversiones López Cadavid Cía. Ltda. y dio apertura a la fase inicial de extinción de dominio, para lo cual dispuso el decreto de medida cautelar sobre los bienes de la investigada y ordenó dejarlos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes; **iii)** Resolución del 21 de febrero de 2003, por medio de la cual la Fiscalía ordenó el embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo sobre el establecimiento de comercio de Inversiones López Cadavid Cía. Ltda. - Supermercado San José; **iv)** Resolución No 0256 del 19 de marzo de 2003, de la Dirección Nacional de Estupefacientes, por la que se removieron unos depositarios provisionales, se nombró a otro, se fijaron honorarios y se solicitó la inscripción de un registro mercantil; **v)** resolución No 0417 del 7 de mayo de 2003, de la Dirección Nacional de Estupefacientes, por la cual se nombró como depositario provisional al señor Julio Ernesto Peña Rodríguez; **vi)** Resolución No 0921 del 8 de julio de 2004, de la Dirección Nacional de Estupefacientes, por la cual se nombró como depositario provisional al señor Luis Alberto Aristizábal Fernández; **vii)** Resolución No 1165 de 11 de noviembre de 2005, que ordenó la entrega de la suma de \$92'819.512 a favor de Martha Argemira López Cadavid, con ocasión de la administración de algunos bienes incautados por la Dirección Nación de Estupefacientes; **viii)** informe de la Auditoría de Inversiones López Cadavid Cía. Ltda.; **ix)** Informe rendido por el depositario provisional Luis Alberto Aristizábal el 3 de agosto de 2004, titulado "*Diagnostico económico y plan de mejoramiento para la Sociedad López Cadavid y Cía. Ltda.*"; **x)** Resolución de 20 de octubre de 2004, de la Fiscalía Segunda Especializada de la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio, por la que se inhibe de dar inicio al trámite de extinción de dominio y ordena a la Dirección Nacional de Estupefacientes la entrega real y material de los bienes que fueron entregados para su administración; **xi)** Resolución 1658 del 19 de noviembre de 2004, por medio del cual se da cumplimiento a la orden judicial de entrega definitiva de bienes y se revocan unas resoluciones; **xii)** Resolución No 0799 del 27 de agosto de 2003, por la que se remueve del cargo a unos depositarios provisionales, se nombra a otro y se fijan honorarios, en el que se advierte del nombramiento del señor Julio Ernesto Peña Rodríguez y se fijan como honorarios provisionales mensuales, un porcentaje equivalente al 8% del total producido por cánones de arrendamiento; **xiii)** Resolución No 0256 del 19 de marzo de 2003, por la que se remueve del cargo a unos depositarios provisionales, se nombra a otro y se fijan honorarios, en el que se advierte del nombramiento del señor Gabriel Raúl Granados Echeverry y se fijan como honorarios provisionales mensuales, un porcentaje equivalente al 8% del total producido por cánones de arrendamiento, así como el 8% mensual de las utilidades netas de la sociedad y establecimientos de comercio entregados en depósito; **xiv)** Resolución No 0026 del 13 de enero de 2004, por la que se nombra depositario provisional y se solicita la inscripción en registro mercantil, en el que se advierte del nombramiento del señor Gabriel Raúl Granados Echeverry como depositario provisional de las 60.000 cuotas de interés que posee el señor Jhon Jairo López Cadavid, en la sociedad Apuestas del Guaviare Ltda., y en el que se fijan como honorarios una suma equivalente al 3.2% de las utilidades a distribuir que serían pagadas por la sociedad; **xv)** Resolución No 1095 del 2 de noviembre de 2004, por la que se remueve del cargo a unos depositarios provisionales, se nombra a otro y se fijan honorarios, en el que se advierte la revocatoria de la Resolución 799 del 27 de agosto de 2003, relevando al señor Julio Ernesto Peña Rodríguez, y se nombra en su lugar como depositario provisional a la sociedad Promotora Inmobiliaria Ltda., se fijan como honorarios provisionales mensuales, un porcentaje equivalente al 8% del total producido por cánones de arrendamiento; **xvi)** informes de Gestión del Depositario provisional Julio Peña Rodríguez, al Subdirector de Bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes; **xvii)** Declaraciones de renta correspondientes a las anualidades 2005 y 2006 de Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.; **xviii)** Nota periódica emitida el 12 de mayo de 2003, en el Noticiero Caracol de las 7 am, identificada como "*cae supermercado de las farc*", relacionado con Inversiones López Cadavid Cía. Ltda., propietaria del Negocio sindicado de pertenecer al Grupo Armado; memorando 607 dirigido por el grupo de sociedades de la Subdirección de Bienes a la Subdirección Jurídica de la Dirección de Estupefacientes en el que se rinde un informe acerca de las circunstancias externas e internas que influyeron en la disminución de ventas de los establecimientos de comercio de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.; **xix)** Oficio del 8 de noviembre de 2004 proferido por la Fiscalía 2ª Especializada de la Unidad de Nacional para la Extinción de Dominio contra el lavado de activos; **xx)** informe de Inversiones Cadavid, rendido por Rafael Torres Navas contador del Grupo de Sociedades presentado al Subdirector de Bienes de la DNE; **xxi)** Oficio del 30 de abril de 2004, remitido por Carlos Ángel Martínez al señor Julio Peña Rodríguez en el cual manifiesta la inconformidad con el trabajo desarrollado por Renzo Salamanca Roa, Director de Mercado y Ventas, en el cual se da cuenta sobre una situación de posible competencia desleal por parte de un establecimiento de comercio de Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.; **xxii)** Carta del 28 de agosto de 2003, suscrita por el señor Julio E. Peña Rodríguez sobre el nombramiento de administrador y director de compras nacionales de Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., con contrato de prestación de servicios suscrito entre Julio E. Peña Rodríguez y Jhon Fredy Rodríguez; **xxiii)** contrato de prestación de servicios suscrito entre Julio E. Peña Rodríguez y José Eusebio de Mendoza; **xxiv)** Carta del 28 de agosto de 2003, suscrita por el señor Julio E. Peña Rodríguez sobre el nombramiento de administrador del supermercado El Proveedor Granada; **xxv)** Contrato de trabajo de Renzo Salamanca Roa; **xxvi)** Contrato de prestación de servicios suscrito entre Julio E. Peña Rodríguez y Álvaro José Acosta Medina; **xxvii)** Comprobante de egreso de arrendamiento propiedad de Jairo López Cadavid; **xxviii)** Carta Caja de Compensación COFREM; **xxix)** Carta embargo de cuentas bancarias: BBVA, Bancafé, Banco Popular, Banco Superior; **xxx)** Carta abogado Juan Manuel Caballero E dirigida a Julio E. Peña Rodríguez; **xxxi)** Acta de junta extraordinaria de socios Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.; **xxxii)** Cartas del abogado Juan Manuel Caballero E dirigida a Julio E. Peña Rodríguez; **xxxiii)** Carta Luisa Fernanda Luge Molano Subdirectora de Bienes DNE a Oscar López Cadavid; **xxxiv)** Carta de Oscar López Cadavid al Ministro del Interior y Justicia Fernando Londoño Hoyos. Carta de solicitud de informes contables a diciembre 31 Socios Inversiones López Cadavid a Julio E. Peña Rodríguez; **xxxv)** Carta de Julio E. Peña Rodríguez a socios Inversiones López Cadavid sobre solicitud de informes contables; **xxxvi)** Resolución No 0921 DNE; **xxxvii)** Informe depositario Luis Alberto Aristizábal sobre situación financiera de Inversiones López Cadavid; **xxxviii)** Acta de entrega de los bienes ; **xxxix)** Comprobantes de pago abogados Jaime Bernal Cuéllar, José Eusebio de Mendoza, Álvaro José Acosta Medina, Santiago Esteban Caballero Díaz, Juan Manuel Caballero Esquivel; **xl)** acta de visita Procuraduría Judicial I Penal 324; **xli)** Carta Alfonso Plazas Vega a Ana Fenny Ospina; **xlii)** testimonios notariales de declaración extra proceso; **xliii)** copia facturas deuda señor Jorge Herrera Sánchez; **xliv)** acta de la conciliación extrajudicial adelantada; **xliv)** dictamen pericial practicado en virtud de la conciliación prejudicial; **xlvi)** resolución de la DNE devuelve dineros que estaban incautados; **xlvi)** resoluciones Superintendencia de Sociedades donde se investiga a la Sociedad por sus manejos; **xlviii)** copia la acción de tutela incoada por Martha López Cadavid. (folios 123 a 132 cuaderno principal exp. 2006-01853; folios 1 a 316 del cuaderno de pruebas exp. 2006-01853; cuaderno 3 del exp. 2006-1819; folios 41 a 53, 68 a 75 y 96 a 99 del cuaderno 2 del exp. 2006-01818; folios 220 a 793 del cuaderno de pruebas exp. 2006-01853, folios 61 y 62, 68 a 75, 105 a 119 del cuaderno 2 del exp. 2006-01815). Adicionalmente, obra **i)** dictamen pericial contable rendido por la contadora pública Fanny Elsy Montaña que tuvo como objeto determinar los valores de los gastos, costos e inversiones asumidas por fuera del riesgo normal de Inversiones López Cadavid Cía. Ltda., durante la incautación y verificar la información contable de la sociedad (Folios 1 a 120 cuaderno anexo 50, exp. 2006-01819), surtido el traslado correspondiente, la Sociedad de Activos Especiales pidió la aclaración y complementación de dictamen y además formuló objeción por error grave, con petición de un nuevo dictamen, el 4 de noviembre de 2019 se presentó por la aclaración y complementación del dictamen, y a través de auto del 22 de febrero de 2019 se decretó el medio de prueba pericial, solicitado por la pasiva en aras de acreditar su objeción por error grave, no obstante en auto del 24 de octubre de 2019 se tuvo por desistido el



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

precisiones probatorias que estimaron pertinentes. El Ministerio Público y los demandantes guardaron silencio en esta etapa.

La decisión impugnada

22. La Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró la falta de legitimación en la causa de las personas naturales que concurrieron como demandantes²¹. Precisó que el análisis se limitaría a la demanda presentada por la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., y los perjuicios causados a ésta.

23. En relación con lo pretendido por la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.²² accedió parcialmente a sus pretensiones y declaró la responsabilidad patrimonial de las demandadas en los siguientes términos (se transcribe en forma literal, incluso con posibles errores de forma):

PRIMERO: Declárese probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, frente a los demandantes José Mario, Javier Alonso, Martha Argemira, Amovía del Socorro, María Rosalba, Dora Elena, Gustavo de Jesús, Jhon Jairo, Carlos Alberto, Oscar de Jesús y Ángela Patricia López Cadavid, conforme a lo expuesto en el acápite respectivo de esta providencia.

SEGUNDO: Niéguese la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la demandada - FISCALIA GENERAL DE LA NACION, DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR a la NACIÓN - FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, responsable patrimonialmente por el daño antijurídico ocasionado a la sociedad INVERSIONES LOPEZ CADAVID Y CIA LTDA., con ocasión a las medidas cautelares impuestas por el proceso de extinción de dominio adelantado en su contra, y que conllevo al embargo, secuestro y la suspensión del poder dispositivo de bienes de su propiedad, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: CONDENAR a la NACIÓN - FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagar a favor de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. a título de perjuicio material en la modalidad de daño emergente – gastos de honorarios, la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS VEINTA PESOS CON CINCUENTA Y SIETE CENTAVOS (\$35.348.620,57), conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

QUINTO: DECLARAR a la NACIÓN - FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN Y A LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE (como sucesor procesal de la DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES), responsable patrimonialmente por los perjuicios causados a la Sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., con ocasión a la deficiente administración de los bienes incautados identificados, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

medio de prueba pericial solicitado por la SAE, dado que no fue aportado dentro del término concedido y. *ii*) dictamen pericial financiero rendido por el economista Antonio José Sánchez Zambrano que tuvo por objeto determinar el lucro cesante y el daño emergente con ocasión de la imposición de las medidas cautelares (folios 1 a 169 cuaderno anexo 51, exp. 2006-01819). La Sociedad de Activos Especiales pidió aclaración y complementación de dictamen, y formuló, además, objeción por error grave, el 4 de noviembre de 2015 se presentó la aclaración y complementación al dictamen, y a través de auto del 22 de febrero de 2019 se decretó la pericia solicitada por SAE como sustento de su objeción por error grave; sin embargo, en auto del 24 de octubre de 2019 se tuvo por desistido el medio de prueba pericial solicitado por la SAE, dado que no fue aportado dentro del término concedido.

²⁰ Índices 199 y 220 de las actuaciones de primera instancia en Samai.

²¹ Procesos con radicados números 25000-23-36-000-2006-01817-01, 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00 y 25000-23-36-000-2006-01821-00.

²² Proceso con radicado número 25000-23-36-000-2006-01853-00.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

SEXTO: CONDENAR a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN y a la DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, a pagar a favor de la sociedad INVERSIONES LÓPEZ CADAVID Y CIA LTDA a título de perjuicio material en la modalidad de daño emergente - con ocasión de los gastos no programados y en los que se incurrió con ocasión a la medida cautelar, la suma de SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$787.105.770, 33), en porcentaje de ochenta por ciento (80%) la primera, y el restante veinte por ciento (20%), la segunda, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEPTIMO: CONDENAR a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN a pagar a favor de la sociedad INVERSIONES LÓPEZ CADAVID Y CIA LTDA, a título de perjuicio material en la modalidad de lucro cesante por concepto de intereses dejados de percibir respecto de las sumas incautadas de sus cuentas bancarias, por la suma de TREINTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$37.562.577.33).

OCTAVO: CONDENAR EN ABSTRACTO a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN y a la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE (como sucesor procesal de la DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES), a pagar a favor de la sociedad INVERSIONES LOPEZ CADAVID Y CIA LTDA., lucro cesante por las utilidades que dejó de recibir por reducción en ventas durante el tiempo de vigencia de las medidas cautelares; en la cuantía que se liquide mediante trámite incidental que debe ajustarse a lo previsto por el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA y a los parámetros señalados en el acápite respectivo de esta sentencia.

NOVENO: DECLARAR RESPECTO DE LOS LLAMADOS EN GARANTÍA, que en virtud de las condenas dispuestas en los numerales que anteceden, no derivan obligación de restitución en favor de la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN y/o la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE.

DECIMO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda. ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

DECIMO PRIMERO: Ejecutoriada la presente providencia LIQUÍDENSE por Secretaría los gastos de proceso. DEVUÉLVANSE los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.

DECIMO SEGUNDO: Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección ARCHÍVESE el expediente dejando las constancias del caso.

24. En relación con la imputación por los daños causados por la imposición de las medidas cautelares, señaló que se encontraba comprometida la responsabilidad patrimonial de la Fiscalía General de la Nación por daño especial por las afectaciones causadas con ocasión del adelantamiento del proceso de extinción de dominio. Estimó que se le impuso a la demandante una carga que no tenía la obligación jurídica de soportar y que rompió el equilibrio de la igualdad frente a las cargas públicas.

25. Precisó que con ocasión del proceso de extinción de dominio y la imposición de las medidas cautelares, la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. debió incurrir en **i)** gastos de honorarios de abogados para que asumieran su defensa y **ii)** “gastos no programados” consistentes en “administración, asesoría jurídica, asesoría administrativa, asesoría técnica, auditoría externa, faltante de inventario, sanción por corrección declaración de renta año 2004”. Asimismo, **iii)** precisó que durante el tiempo que



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

estuvieron vigentes las medidas cautelares la demandante dejó de percibir intereses respecto de las sumas de dinero que se encontraban en sus cuentas bancarias.

26. Señaló que las condenas por concepto del pago de honorarios e intereses dejados de percibir debían ser asumidas por la Fiscalía General de la Nación, mientras que la relacionada con “*gastos no programados*” estaba a cargo de esa entidad y de la Sociedad de Activos Especiales.

27. Respecto de la atribución de responsabilidad por la mala administración de los bienes sometidos a medida cautelar, el *a quo* descartó las afectaciones alegadas por “*despidos injustificados y masivos de empleados; incrementos irrazonables y desproporcionados de asesores allegados al depositario; despilfarro de dineros de la sociedad; incremento en pago de viáticos; retiro injustificado de dinero y préstamos sin soportes, y la pérdida de convenios con COFREM*”, aunque encontró probada una caída en ventas durante el tiempo en que estuvieron bajo la administración, custodia y tenencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

28. Precisó que la caída en ventas le resultaba imputable a la Dirección Nacional de Estupefacientes por falla del servicio, dado que no gestionó medidas tempranas para evitar el descenso en las ventas de productos de los establecimientos de comercio de propiedad de la demandante, pese a que la superación de la situación de reducción en ventas imponía que se modularan por la Fiscalía General de la Nación las restricciones a los dineros que la sociedad tenía depositados en bancos y créditos que posibilitaran el apalancamiento financiero de las actividades comerciales, y para ello, debía gestionar la Sociedad de Activos Especiales una vez fue informada por los depositarios provisionales sobre la problemática.

29. Indicó que en este punto también le asistía responsabilidad patrimonial a la Fiscalía General de la Nación, por ser la autoridad que había impuesto la medida cautelar en virtud de la cual los bienes fueron entregados para su administración a la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes.

30. Asimismo, precisó que, una vez contrastada la gestión de las personas que actuaron como depositarios provisionales de los bienes de la demandante, no resultaba deducible alguna obligación restitutoria a su cargo, dado que la causa de la disminución de ventas resultaba atribuible a la imposibilidad de disponer del dinero de la sociedad que se encontraba en las cuentas bancarias que fueron embargadas.

31. Por lo anterior, condenó en abstracto a la Fiscalía General de la Nación y a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a pagar a favor de la sociedad demandante el valor de las utilidades que dejó de recibir por reducción en ventas durante el tiempo de vigencia de las medidas cautelares, para lo cual indicó que en el trámite incidental se debía determinar, con base en la información contable de la sociedad demandante, cuáles fueron las utilidades que dejó de percibir con ocasión de la disminución en las ventas durante el período que estuvieron vigentes las medidas cautelares.

32. Finalmente, precisó que atendiendo a las actuaciones de las demandadas, las condenas impuestas en contra de las dos entidades debían ser asumidas en un 80% por



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

la Fiscalía General de la Nación y en un 20% por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.²³.

II. EI RECURSO INTERPUESTO

33. La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. cuestionó *i)* la condena por concepto de los gastos no programados; y *ii)* la definición de los llamamientos en garantía en relación con la condena en abstracto por concepto de las utilidades que dejó de recibir la sociedad demandante durante el tiempo de la vigencia de las medidas cautelares por la disminución de ventas. Indicó que “... *al momento de imputar el daño y la eventual orden de reparación el juez de primera instancia pasó por alto que a la luz del principio de legalidad (art. 121 CP) a mi representada no le asisten funciones o competencia de carácter jurisdiccional y, en esa medida, no decretó ninguna medida cautelar respecto de la parte actora, pues dicha competencia es exclusiva de la Fiscalía General de la Nación. (...) Por lo anterior, solicitó al juez de segunda que instancia que revoque la condena ordenada en contra de mi representada en el ordinal sexto de la sentencia del 6 de octubre de 2021 y, en su lugar, se declare como único responsable a la Fiscalía General de la Nación*”.

34. Los argumentos que sustentaron cada cargo serán desarrollados al resolver de fondo el recurso de apelación.

35. La parte actora y la Nación – Fiscalía General de la Nación no apelaron la sentencia de primera instancia²⁴.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El objeto de la impugnación²⁵ y el alcance del estudio de segunda instancia²⁶

36. En los términos del recurso de apelación, el análisis de la Sala se circunscribe a verificar: *i)* si a la SAE le asiste legitimación material en la causa por pasiva para responder patrimonialmente por las afectaciones derivadas de la imposición de medidas cautelares en un proceso de extinción de dominio y *ii)* sobre la procedencia de la definición de responsabilidad de quienes actuaron como depositarios provisionales por la administración de los bienes que fueron entregados para administración a la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes.

²³ Índice 40 de las actuaciones de primera instancia en Samai.

²⁴ Si bien la Nación – Fiscalía General de la Nación presentó un recurso de apelación, lo cierto es que se rechazó por extemporáneo mediante auto de 1 de noviembre de 2023. Esta decisión no fue objeto de recursos (Índice 3 de las actuaciones de segunda instancia en Samai).

²⁵ La Sala no efectuará pronunciamiento alguno en torno a la legitimación en la causa por activa de los señores José Mario, Javier Alonso, Martha Argemira, Amovía del Socorro, María Rosalba, Dora Elena, Gustavo de Jesús, Jhon Jairo, Carlos Alberto, Oscar de Jesús y Ángela Patricia López Cadavid (Procesos con radicados 25000-23-36-000-2006-01817-01, 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00).

²⁶ A su vez, en el proceso con radicado 25000-23-36-000-2006-01853-00 promovido por la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía Ltda. se declaró la responsabilidad patrimonial de la Nación – Fiscalía General de la Nación y la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.. Esta decisión únicamente fue apelada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

Responsabilidad de la Dirección Nacional de Estupefacientes

37. El inciso 2 del artículo 34 de la Constitución Política consagra la acción de extinción del dominio como aquella institución jurisdiccional que habilita al Estado a declarar judicialmente la extinción del dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. En estos eventos, los bienes pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución o indemnización²⁷.

38. Para la época de ocurrencia de los hechos, el régimen legal de la acción de extinción de dominio se encontraba contenido en la Ley 793 del 27 de diciembre de 2002, norma que previó su naturaleza autónoma independiente de la responsabilidad penal²⁸.

39. La Corte Constitucional (sentencia C-740 de 2003) indicó que se trata de una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa y expresamente regulada por el constituyente, vinculada al régimen constitucional del derecho de propiedad, que protege intereses superiores del Estado y en virtud del cual se le asigna un efecto a la ilegitimidad del título del que se pretende derivar el dominio.

40. En relación con el procedimiento, la mencionada norma consagró una estructura conformada por tres fases: **i)** fase inicial que se surtía ante la Fiscalía General de la Nación, en la que se promovía una investigación para identificar bienes sobre los que podría iniciarse la acción de extinción de dominio y en la que podía haber lugar a medidas cautelares; **ii)** una segunda fase que se iniciaba con la decisión de la Fiscalía General de la Nación de perseguir bienes determinados y que culminaba con la decisión sobre la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio y la remisión de lo actuado al juez competente; y, **iii)** una tercera fase, que se surtía ante un juez de conocimiento, y en la que había lugar a un traslado a los intervinientes para que controvirtieran la decisión de la Fiscalía General de la Nación y a la emisión de la sentencia declarando la extinción de dominio o absteniéndose de hacerlo²⁹.

41. Frente a las medidas cautelares que podían adoptarse en la fase inicial, el artículo 12 contempló que el Fiscal o su delegado podía decretar medidas cautelares que comprendieran la suspensión del poder dispositivo, el embargo y el secuestro de los bienes, de dinero en depósito en el sistema financiero, de títulos valores, y de los rendimientos de los anteriores, lo mismo que la orden de no pagarlos cuando fuere imposible su aprehensión física. Asimismo, se previó que la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes sería el secuestro o depositario de los bienes embargados o intervenidos.

42. En esas condiciones, la titularidad de la acción de extinción de dominio, así como la competencia para adelantar la fase inicial e imponer medidas cautelares recaía en la Fiscalía General de la Nación, mientras que la administración de los bienes le correspondía a la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad que de acuerdo con lo señalado en el artículo 5º del Decreto 2159 de 1992 fue creada para atender la

²⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-740 de 28 de agosto de 2003. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

²⁸ Ley 793 de 2002, artículo 4º.

²⁹ Ley 793 de 2002, artículos 11 y 12.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

administración de los bienes incautados en los procesos penales iniciados por los delitos de narcotráfico y conexos o a una acción de extinción de dominio, una vez la autoridad judicial competente iniciara la correspondiente investigación; en tal virtud, conforme a lo señalado en Ley 793 de 2002, actuaba como secuestre y depositario de los bienes objeto de medidas cautelares, debiendo procurar por la adecuada administración de conformidad con los sistemas de enajenación, contratación, destinación provisional y depósito provisional, en los términos previstos en la Ley 785 de 2002.

43. En el presente asunto se acreditó que el 20 de febrero de 2003, la Fiscalía Segunda Especializada Delegada ante la Unidad de Lavado de Activos y Extinción del Derecho de Dominio, dispuso la apertura de la fase inicial prevista en el artículo 12 de la Ley 793 de 2002 y decretó medidas cautelares sobre 48 bienes inmuebles, 8 establecimientos de comercio, 5 cuentas bancarias y el 100% de las cuotas o partes de interés de la sociedad Inversiones López Cadavid Cía. Ltda. y de Ferreterías el Proveedor Ltda., bienes que ordenó dejar a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes con fundamento en lo previsto en dicha ley.

44. Posteriormente, mediante providencia del 20 de octubre de 2004, la Fiscalía Segunda Especializada de la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio se inhibió de dar inicio al trámite de extinción de dominio y ordenó a la Dirección Nacional de Estupefacientes la entrega real y material de los bienes que le fueron dados para su administración, los cuales fueron entregados a la demandante a través de la Resolución 1658 del 19 de noviembre de 2004.

45. Como se mencionó atrás, el *a quo* concluyó que con ocasión de la imposición de la medida cautelar la sociedad demandante debió realizar el pago de honorarios de abogados para la defensa, dejó de percibir intereses de las sumas de dinero incautadas e incurrió en *gastos no programados*, compuestos por “*administración, asesoría jurídica, asesoría administrativa, asesoría técnica, auditoría externa, faltante de inventario y sanción por corrección de la declaración de renta*”.

46. Frente a esta reclamación se debe precisar que la acción de extinción de dominio no es pasible de ser considerada como la fuente de un daño antijurídico. Dentro del marco constitucional y legal era obligación de la Fiscalía General de la Nación iniciar y desarrollar la acción extintiva a la par que los destinatarios de tales medidas les asistía el deber de acatamiento a lo dispuesto por la citada autoridad, así como de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

47. La concepción de un estado social de derecho conlleva la consagración de deberes ciudadanos que ostentan fuerza normativa y procuran la plena realización de los valores superiores del ordenamiento³⁰.

48. Así, el artículo 95 superior señala de forma general que los derechos y libertades implican responsabilidades, aunado a que toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. En particular, el numeral 7 consagra como un deber de las

³⁰ Corte Constitucional, sentencia T-125 de 1994., M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

personas y ciudadanos colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia³¹.

49. Frente al mencionado deber se ha indicado que es positivo, universal, no retribuido y que deriva de la obligación de organización del poder y defensa de las libertades que vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos³², a los cuales les corresponde ejercer sus funciones en los términos señalados en los artículos 4^o³³ y 6^o³⁴ Constitucionales para el cumplimiento de los fines y objetivos del Estado.

50. En esas condiciones, el acatamiento del deber de cumplir con la Constitución y las leyes, y, en especial, colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, conlleva la posibilidad de que en la aplicación de las normas y el cumplimiento de las funciones por parte de las autoridades se pueda llegar a restringir, condicionar o suspender derechos de todos los ciudadanos, por igual y sin distinción, sin que ello por sí mismo pueda considerarse como una carga superior a la que por regla general el conglomerado social debe soportar de cara a la acción administrativa y judicial así como el logro de los fines y objetivos del Estado.

51. Bajo este fin último, el Consejo de Estado ha señalado que la vinculación a las investigaciones administrativas y judiciales constituyen una carga que todas las personas están en la obligación de soportar por el simple hecho de convivir en sociedad, derivado del deber de acatamiento a la Constitución y las leyes y de colaborar para el buen funcionamiento de la justicia, de ahí que el ejercicio de la función pública investigativa administrativa o judicial, y la consecuente vinculación de las personas o ciudadanos por sí sola no genera responsabilidad, salvo que se acredite una actividad anormal de la administración³⁵.

52. De esta manera, para la prosperidad de las pretensiones frente a los eventuales daños causados con la imposición de medidas cautelares, no basta con que el proceso de extinción de dominio termine con una decisión favorable a los investigados, sino que se requiere demostrar que la actuación fue infundada, caprichosa, desproporcional, soportada en una actuación irregular o que se incurrió en una dilación arbitraria e injustificable, pues de lo contrario las afectaciones derivadas de la vinculación al proceso judicial de extinción de dominio corresponden a una carga que los ciudadanos se encuentran en el deber jurídico de soportar³⁶.

³¹ “Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia. (...)”.

³² Corte Constitucional, sentencia T-976 de 2003., M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³³ “Artículo 4. (...) Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

³⁴ “Artículo 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 15 de septiembre de 1994, exp. 9391; del 4 de diciembre de 2006, exp. 13.168, del 26 de abril de 2017, exp. 41.326; del 11 de marzo de 2019, exp. 55.518; del 29 de abril de 2019, exp. 47.496; del 30 de septiembre de 2019, exp. 43.938, del 17 de marzo de 2021, exp. 41.776, entre otras.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2024, exp. 70.683, M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez, sentencia del 8 de mayo de 2023, exp. 62.643, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

53. En ese escenario, en la medida en que se concluyó que los “*gastos no programados*” se causaron por la imposición de las medidas cautelares y no por la indebida administración de los bienes, dicha condena no la debe asumir la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., en cuanto no dispuso sobre la práctica de esa medida cautelar ni sobre el inicio y trámite del proceso de extinción del dominio. Esta es una razón suficiente para revocar la condena impuesta en contra de la entidad pública apelante.

54. Asimismo, aun cuando se considerara que los denominados gastos no programados resultan atribuibles a la Dirección Nacional de Estupefaciente en calidad de administradora de los bienes objeto de las medidas cautelares, lo cierto es que la condena por este aspecto tampoco sería procedente, dado que no todos los gastos en que se incurra con ocasión de la medida cautelar en procesos de extinción de dominio pueden catalogarse como antijurídicos, en cuanto únicamente serían objeto de reproche aquellos que fueran ajenos a la labor de administración autorizada por la ley, siempre y cuando resulte evidente que la disposición de los recursos fue abiertamente desproporcionada, arbitraria, caprichosa, o completamente omisiva, esto es, en detrimento de la finalidad de mantener y conservar los bienes y procurar su productividad, de ahí que deba analizarse en el contexto de la prueba si obró una omisión o actuación desviada del deber que le asiste a la pasiva respecto de la administración de los bienes sujetos a medidas cautelares en un proceso de extinción de dominio³⁷.

55. En el caso concreto, en relación con los gastos no programados consistentes en administración, asesoría jurídica, asesoría administrativa, asesoría técnica, auditoría externa, faltante de inventario y sanción por corrección de la declaración de renta, se aportó un dictamen pericial en el que se señaló que dichos gastos estaban “*por fuera del riesgo normal de la empresa*”, pero no se explicó cuáles fueron los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de su conclusión, omisión que impide acompañar el acierto de esta manifestación, en el sentido de que no son gastos relacionados con las labores de administración.

56. Al respecto en el dictamen pericial se indicó que de acuerdo con los libros contables de la sociedad demandante, los valores de los gastos, costos e inversiones asumidas por fuera del riesgo normal durante el período que estuvo afectada por las medidas cautelares, correspondieron a honorarios de abogados defensores, administración, asesoría jurídica, asesoría administrativa, asesoría técnica, “*otros*” y auditoría externa; así como, faltantes de inventario y sanción por corrección de declaración de renta del año gravable 2004.

57. El perito indicó que los valores de los referidos gastos los corroboró con los registros contables y los documentos que soportan esos registros, durante 2003 y 2004, e indicó, de manera general, que los gastos y costos no se hubiesen efectuado si la sociedad no hubiese sido intervenida. En concreto precisó que el pago de honorarios de abogados encontraba sustento en los comprobantes de egreso y que la corrección de la declaración de renta y complementarios del año gravable 2004 no habría sido necesaria, ni el pago de la sanción respectiva, si el primer depositario provisional no hubiese cometido errores.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia Subsección A, sentencia del 10 de octubre de 2022, exp. 52.606, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

58. Con sustento en lo señalado por el perito, el Tribunal indicó que los gastos no programados correspondieron a los siguientes conceptos:

Concepto	Valor
Honorarios por administración	\$41'370.300
Honorarios por asesoría jurídica	\$117'192.000
Honorarios por asesoría administrativa	\$34'283.000
Honorarios por asesoría técnica	\$42'574.000
Honorarios "Otros"	\$34'200.000
Honorarios "Auditoría externa"	\$1'500.000
Faltante de inventario del supermercado de San José de Guaviare	\$35'595.000
Faltante de inventario del supermercado de Granada	\$54'792.000
Sanción por corrección de la declaración del impuesto de renta y complementario de 2004	\$39'300.000
Total	\$408'806.000

59. Los conceptos relacionados con el pago de administración y honorarios encuentran soporte en la información contable de la sociedad demandante que fue allegada al plenario, la cual da cuenta de que los pagos se efectuaron durante el período que la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. fue objeto de las medidas cautelares³⁸.

60. De acuerdo con las pruebas aportadas durante las diligencias de incautación de los bienes de la sociedad demandante, la Fiscalía General de la Nación nombró como depositarios provisionales a varias personas naturales; posteriormente, una vez los bienes fueron entregados a la Dirección Nacional de Estupefacientes, dicha entidad, mediante la Resolución 0256 del 19 de marzo de 2003 removió a los depositarios provisionales nombrados por el funcionario instructor y designó al señor Gabriel Raúl Granados Echeverri, a quien le fijó por concepto de honorarios el 8% de los cánones de arrendamiento que efectivamente recibiera por cada uno de los inmuebles que le fueron entregados así como el 8% mensual de las utilidades netas que generara la sociedad y los establecimientos de comercio³⁹.

61. Posteriormente, a través de la Resolución 0417 del 7 de mayo de 2013, la Dirección Nacional de Estupefacientes removió del cargo al señor Gabriel Raúl Granados Echeverri y, en su lugar, designó al señor Julio Ernesto Peña Rodríguez, a quien le fijó por concepto de honorarios provisionales el 8% mensual de las utilidades netas de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., los cuales percibiría al mes siguiente de su posesión⁴⁰.

62. Finalmente, la Dirección Nacional de Estupefacientes mediante Resolución del 8 de julio de 2004 removió del cargo al señor Julio Ernesto Peña Rodríguez y, en su lugar, designó como depositario provisional de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. al señor Luis Alberto Aristizábal, a quien se le fijaron honorarios provisionales del

³⁸ Cuaderno de pruebas exp. 2006-01853.

³⁹ Folios 48 a 54, cuaderno 2 de pruebas, exp. 2006-01815.

⁴⁰ Folios 55 a 60, cuaderno 2 de pruebas, exp. 2006-01815.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

8% mensual que produjeran los bienes afectados y quien ejerció el cargo hasta el 30 de noviembre siguiente cuando los bienes fueron devueltos a la demandante⁴¹.

⁶³. De acuerdo con el régimen legal que regulaba la administración de los bienes afectados con medidas cautelares en procesos de extinción de dominio, las erogaciones realizadas por concepto de cuotas u honorarios de administración encuentra fundamento en la obligación a cargo del depositario de ejercer “*los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes*”, según lo establecido en el artículo 21 del Decreto 1461 de 2000. Asimismo, se debe precisar que las facultades de administración y su recto ejercicio, deben beneficiar tanto al Estado como al titular del derecho de dominio, en cuanto están destinadas a evitar la falta de explotación económica de los bienes sujetos a medidas cautelares, ya sea que prosperen o no las acciones ejercidas.

⁶⁴. En el presente asunto, en los actos administrativos de nombramiento se indicó que los honorarios para los depositarios provisionales o secuestres judiciales de bienes incautados oscilaban entre un 7% y 10% de las utilidades netas, después de impuestos, así como de lo percibido por concepto de cánones de arrendamiento: La sala comprueba que en el expediente no obra medio de convicción que acredite que el valor fijado por dicho concepto hubiera sido desproporcionado, de ahí que el pago realizado por concepto de administración no puede considerarse como un daño, sino bien por el contrario como un costo propio de la administración de la empresa, sus establecimientos de comercio y bienes.

⁶⁵. En relación con los honorarios por concepto de auditoría externa y asesoría administrativa, técnica y jurídica, la sala verifica que en el expediente obran documentos contables que dan cuenta del pago por esos conceptos durante el período en el que la sociedad estuvo bajo la administración de los depositarios provisionales y de algunos contratos de prestación de servicios celebrados durante ese período, sin que de ellos se pueda determinar que dichas expensas fueron ajenas al giro ordinario de los negocios administrados o que constituyeran un gasto inusual para las funciones administrativas del depositario.

⁶⁶. A la misma conclusión se arriba en relación con los conceptos por faltantes de inventario, pues no se puede establecer cuál fue la causa de esa situación y menos si ello resulta imputable a la administración, pues lo único que se acreditó es que se registró contablemente durante el período que la sociedad demandante se encontraba bajo depósito provisional.

⁶⁷. Finalmente, frente a la suma reclamada por concepto de “*sanción por corrección de la declaración del impuesto de renta y complementario*”, se encuentra que ello obedeció a una inexactitud en la declaración que se presentó del año gravable 2004, en cuanto se relacionaron como deducciones sumas de dinero cuyos soportes no cumplieron con los requisitos señalados en el Estatuto Tributario⁴²; sin embargo, dicha inexactitud no puede ser atribuible a la Dirección Nacional de Estupefacientes, en cuanto para cuando se realizó y presentó la declaración contentiva del error, año 2005, la sociedad Inversiones

⁴¹ Folios 101 a 106, cuaderno 2 de pruebas, exp. 2006-01815.

⁴² Folios 168 a 174 del cuaderno principal, exp. 2006-01853.



López Cadavid y Cía., ya había sido devuelta a sus propietarios, en cuanto ello ocurrió el 30 de noviembre de 2004.

68. En suma, no se demostró que los gastos relacionados como no programados no correspondieran a erogaciones propias del giro ordinario de los negocios de la sociedad demandante, ni que hubiesen sido abiertamente desproporcionados, arbitrarios o caprichosos.

69. Así las cosas, se revocará la condena impuesta a la Sociedad de Activos Especiales por concepto del pago de los gastos no programados.

70. En cuanto no fueron apeladas las demás decisiones del Tribunal, se mantendrá la declaratoria de responsabilidad y las consecuentes condenas dispuestas en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación, las cuales se actualizarán con base en la siguiente fórmula:

$$\text{Valor actualizado} = \text{Valor histórico} \times \frac{(\text{IPC final})^{43}}{(\text{IPC inicial})^{44}}$$

71. Gastos de honorarios

$$\text{V.A} = \text{V.H} (\$35'348.620) \frac{147,90}{110,06} \quad \text{V.A} = \$ 47'501.916$$

72. Intereses dejados de percibir

$$\text{V.A} = \text{V.H} (\$37'562.577) \frac{147,90}{110,06} \quad \text{V.A} = \$ 50'477.059$$

73. Gastos no programados

$$\text{V.A} = \text{V.H} (\$629'684.616^{45}) \frac{147,90}{110,06} \quad \text{V.A} = \$ 846'178.036$$

Responsabilidad de los depositarios provisionales por la administración de bienes incautados en el marco de los procesos de extinción de dominio

74. El Tribunal *a quo* consideró acreditada una falla del servicio con ocasión de la administración, tenencia y cuidado de bienes sometidos a medida cautelar, en cuanto se demostró que durante su vigencia se presentó una severa reducción en ventas de los establecimientos de comercio de propiedad de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda.

⁴³ IPC vigente a la fecha de la presente providencia. Se precisa que se toma el IPC de febrero de 2025, habida cuenta de que la publicación se hace mes vencido.

⁴⁴ IPC vigente para la fecha de la sentencia de la primera instancia (octubre de 2021).

⁴⁵ El Tribunal *a quo* concluyó que la condena por concepto de gastos no programados era de \$787'105.770, de los cuales la Fiscalía General de la Nación debía pagar el 80 %, el cuál corresponde a \$629'684.616.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

75. Indicó que en el informe rendido el 3 de agosto de 2004 por el depositario provisional Luis Alberto Aristizábal, se advirtió expresamente sobre la tendencia decadente de las ventas en un 23% durante el período en que los bienes fueron objeto de medidas cautelares y, si bien se podía considerar que ello obedeció a factores externos, lo cierto es que esa afectación le resultaba atribuible *i)* a la Dirección Nacional de Estupefacientes, porque no tomó medidas oportunas para evitar la caída en ventas, no garantizó la productividad continua de los bienes incautados y no gestionó el levantamiento de medidas restrictivas en créditos y recursos depositados en cuentas bancarias, necesarios para superar la crisis financiera, y *ii)* a la Nación – Fiscalía General de la Nación, pues fue la entidad que impuso las medidas de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de los bienes de la sociedad demandante.

76. Por lo anterior, condenó en abstracto a la Fiscalía General de la Nación y a la Sociedad de Activos Especiales a pagar a favor de la sociedad demandante el valor de las utilidades que dejó de recibir por reducción en ventas durante el tiempo de vigencia de las medidas cautelares, para lo cual indicó que, ante la imposibilidad de establecer el monto concreto de la afectación, ello se debía determinar mediante un trámite incidental con base en la información contable de la sociedad demandante.

77. Finalmente, señaló que en este punto no existía obligación de restitución por parte de quienes actuaron como depositarios provisionales, porque no se probó algún incumplimiento de sus deberes funcionales y era a la Dirección Nacional de Estupefacientes a la que le correspondía adelantar las gestiones necesarias para levantar las restricciones de dineros en bancos y créditos.

78. La Sociedad de Activos Especiales precisó en su apelación que el daño causado por la administración de los bienes le resultaba imputable exclusivamente a las personas naturales que ejercieron como depositarias provisionales y a las cuales se les entregó la custodia de los bienes incautados. Precisó que resultaba contradictorio que se concluyera una mala administración y que a la vez se indicara que la actuación de los depositarios provisionales no fue irregular.

79. Indicó que para la época de ocurrencia de los hechos la Dirección Nacional de Estupefacientes podía entregar los bienes afectados con medidas cautelares en procesos de extinción de dominio a una persona natural o jurídica que tuviera un derecho lícito en calidad destinataria provisional, para que fuera ésta quien, bajo su responsabilidad y dirección, administrara los bienes y ejerciera las funciones de secuestro judicial de los bienes puestos a su cuidado.

80. Señaló que en el caso concreto se acreditó que designó como depositarios provisionales a los señores Gabriel Granados Echeverry y Julio Ernesto Peña Rodríguez, y posteriormente al señor Luis Alberto Aristizábal, quienes ejercieron funciones de depositario o secuestro judicial sobre los bienes incautados hasta su devolución por orden judicial. Precisó que dichas personas fueron llamadas en garantía en este proceso; sin embargo, el Tribunal *a quo* no analizó la responsabilidad que les correspondía en cuanto por su concurso y gestión generaron el daño cuya reparación se le atribuyó de manera exclusiva a la entidad.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

81. Al respecto, la Sala precisa que para el caso concreto la competencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes para la administración provisional de bienes incautados durante el trámite de procesos de extinción de dominio se encontraba regulada principalmente por las Leyes 785 y 793 de 2002, así como por el Decreto 1461 de 2000.

82. De acuerdo con lo señalado en el artículo 12 de la Ley 793 de 2002⁴⁶, la Dirección Nacional de Estupefacientes actuaba funcionalmente como secuestro o depositario de los bienes incautados⁴⁷ y le correspondía, entre otras cosas, ejercer los actos necesarios para la correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes, de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, procurando mantener su productividad y calidad de generadores de empleo, así como realizar las gestiones necesarias con las autoridades pertinentes para el pago de impuestos sobre los bienes objeto de administración⁴⁸, razón por la cual como obligada a la administración, cuidado y custodia de los bienes que eran puestos a su disposición, estaba llamada a asumir la responsabilidad que se derivara del incumplimiento de esos deberes.

83. La administración de los bienes se llevaba a cabo aplicando, en forma individual o concurrente, los distintos sistemas de administración establecidos en la ley, a saber: **i)** enajenación, **ii)** contratación, **iii)** destinación provisional y **iv)** depósito provisional, debiendo acoger de manera preferente la constitución de fideicomisos de administración, en cualquiera de las entidades fiduciarias vigiladas por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera); o, en su defecto, optar por el arrendamiento o celebración de otros contratos que mantuvieran la productividad y valor de los bienes, o aseguraran su uso; mientras que respecto de los recursos monetarios sujetos a medidas cautelares debían abrirse cuentas especiales, que generaran rendimientos a tasa comercial, cuya cuantía formaría parte del depósito, según lo establecido en el artículo 12 de la Ley 793 de 2002.

84. En caso de que la Dirección Nacional de Estupefacientes fuera objeto de acciones resarcitorias por los bienes incautados, en virtud de lo previsto en el Decreto 1461 de 2000, tenía derecho a *“llamar en garantía a los contratistas, destinatarios y depositarios provisionales de los mismos”*, quienes según lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto 2790 de 1990, en armonía con el inciso segundo del artículo 55 del Decreto 2271 de 1991, estaban sujetos *“a todas las obligaciones, deberes y responsabilidades que para los secuestros judiciales determinan las leyes”*, esto es, según el artículo 683⁴⁹ del Código de Procedimiento Civil, a garantizar la custodia de los bienes, y según los artículos 2273

⁴⁶ “Proceso de extinción de dominio. “Fase inicial. La fase inicial será adelantada por el fiscal competente. Esta fase tendrá como finalidad identificar los bienes sobre los cuales podría recaer la acción, (...). En esta fase o en cualquier momento del proceso el fiscal podrá decretar medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de cualquier tipo de bien, lo cual incluye las divisas, los metales y piedras preciosas, dinero en depósito en el sistema financiero, de títulos valores y los rendimientos de los anteriores, lo mismo que la orden de no pagarlos aún sin su secuestro o aprehensión, así como también la ocupación y la incautación sobre bienes cautelados. En todo caso, la Dirección Nacional de Estupefacientes será el secuestro o depositario de los bienes objeto de medidas cautelares. Los bienes muebles e inmuebles sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, a través del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -Frisco-, quien podrá enajenarlos, directamente o a través de terceras personas, de acuerdo con las normas aplicables a la venta de bienes con extinción de dominio. Mientras no se produzca la enajenación, la Dirección Nacional de Estupefacientes deberá proveer por su adecuada administración de acuerdo con los sistemas previstos en la Ley 785 de 2002 y en sus normas reglamentarias”.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 11 de octubre de 2023 (exp.: 52.606) y del 24 de abril de 2023 (exp. 61.830).

⁴⁸ Artículo 2 del Decreto 1461 de 2000.

⁴⁹ “El secuestro tendrá la custodia de los bienes que se le entreguen, y si se trata de empresa o de bienes productivos de renta, las atribuciones previstas para el mandatario en el Código civil, sin perjuicio de las facultades y deberes de su cargo”.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

y siguientes del Código Civil⁵⁰ en armonía con los artículos 2236 y siguientes *idem*⁵¹, a mantener, cuidar y restituir la cosa, tal como lo consagró posteriormente, el artículo 17 del Decreto 1461 de 2000, que consagra obligaciones relativas a la conservación y cuidado del bien recibido.

^{85.} En el presente asunto, revisado el expediente que corresponde al proceso No 25000-23-36-000-2006-01853-00, se tiene que la Sociedad de Activos Especiales no llamó en garantía a las personas naturales que ejercieron como depositarios provisionales de los bienes de la sociedad demandante durante el tiempo que fueron afectados con ocasión de las medidas cautelares impuestas en el proceso de extinción de dominio que culminó con decisión inhibitoria.

^{86.} En efecto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 217 del Decreto 01 de 1984, en los procesos relativos a controversias contractuales y de reparación directa, la parte demandante podía, en el término de fijación en lista, denunciar el pleito, realizar el llamamiento en garantía o presentar demanda de reconvenición.

^{87.} La demanda promovida por la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. se presentó el 15 de agosto de 2006⁵², se admitió en auto del 14 de septiembre siguiente y se ordenó notificar a las demandadas y al Ministerio Público⁵³. Dentro del término de fijación en lista el apoderado de la activa presentó escrito de adición a la demanda, la cual fue admitida por auto del 8 de marzo de 2007⁵⁴.

^{88.} La entonces Dirección Nacional de Estupefacientes contestó la demanda y su adición, pero en ese proceso no llamó en garantía a las personas naturales que fungieron como depositarios provisionales⁵⁵.

^{89.} Asimismo, se encuentra que con posterioridad a que se decretara la acumulación de los procesos, el Tribunal *a quo* se pronunció sobre los llamamientos en garantía que realizó la Dirección Nacional de Estupefacientes en los procesos que se encontraban pendientes de resolver sobre ese aspecto y únicamente los aceptó en los procesos con radicados 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01817-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01811-00; dicha decisión no tuvo la virtualidad de extender sus efectos al proceso promovido por la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda. y, en todo caso, posteriormente dichos llamamientos en garantía fueron declarados ineficaces, en cuanto la Sociedad de Activos Especiales no realizó las notificaciones correspondientes.

⁵⁰ "Artículo 2274. Las reglas del secuestro son las mismas que las del depósito propiamente dicho, salvo las disposiciones que se expresan en los siguientes artículos y en las leyes de procedimiento".

⁵¹ "Artículo 2247. Las partes podrán estipular que el depositario responda de toda especie de culpa. A falta de estipulación responderá solamente de la culpa grave. Pero será responsable de la leve en los casos siguientes: 1. Si se ha ofrecido espontáneamente o ha pretendido se le prefiera a otra persona para depositario. 2. Si tiene algún interés personal en el depósito, sea porque se le permita usar de él en ciertos casos, sea porque se le conceda remuneración".

⁵² Folios 1 a 72 del cuaderno principal, exp. 2006-1853.

⁵³ Folio 79 del cuaderno principal, exp. 2006-1853.

⁵⁴ Folios 133 a 136 del cuaderno principal exp. 2006-01853.

⁵⁵ Folios 104 a 117 y 287 del cuaderno principal, exp. 2006-01853.



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

90. En esas condiciones, por actuaciones únicamente imputables a la defensa judicial, en cuanto no fueron vinculados al presente asunto, no resulta posible resolver sobre la responsabilidad patrimonial de las personas naturales que fungieron como depositarios provisionales de los bienes de la sociedad demandante durante el tiempo que fueron objeto de medidas cautelares, razón suficiente para despachar de manera desfavorable el cargo de apelación formulado en este punto por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.

91. En todo caso, tampoco resultaría posible analizar la incidencia de la actuación de los depositarios provisionales en la causación del daño para efectos de la configuración del hecho de un tercero, porque las actuaciones de los depositarios provisionales no fueron ajenas para la entidad por tratarse de sus agentes, aunado a que el fundamento de la declaratoria de responsabilidad, aspecto que por demás no fue apelado, no fue una actuación dolosa o culposa de esas personas, sino que el tribunal *a quo* la edificó en la omisión en relación con la disponibilidad de los recursos que se encontraban depositados en las cuentas bancarias de la demandante y que fueron afectadas por medidas cautelares de embargo y secuestro.

92. Asimismo, aun en el evento en que el daño antijurídico tuviera su génesis en la conducta dolosa o culposa de terceros, tal circunstancia no excluye la responsabilidad de la Dirección Nacional de Estupefacientes, pues a su cargo no solo mediaba la obligación de salvaguardar la correcta administración de los bienes, sino que, además, pesaba la obligación de verificar que durante la administración aquellos continuaran siendo productivos.

93. A manera de conclusión, se resolverá de manera desfavorable el recurso de apelación interpuesto en este punto por la Sociedad de Activos Especiales y se confirmará la sentencia apelada en cuanto declaró la responsabilidad patrimonial de esa entidad por los perjuicios causados a la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., con ocasión de la deficiente administración de los bienes incautados, consistentes en el valor de las utilidades que dejó de recibir por reducción en ventas durante el tiempo de vigencia de las medidas cautelares, en cuanto no fue apelada, y se mantendrá la condena proferida en este aspecto en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación.

94. En relación con la condena en abstracto proferida en este punto, la Sala la confirmará dado que, tal como lo precisó el *a quo* y no fue controvertido por las partes, se encuentra acreditada una disminución en ventas durante el período en que los bienes fueron administrados por la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes con ocasión de las medidas cautelares en el proceso de extinción de dominio, sin que resulte posible determinar en concreto el monto de la afectación; no obstante, se precisará que el régimen aplicable para liquidar la condena de acuerdo con los parámetros que fijó el Tribunal es el contenido en el artículo 172 del Decreto 01 de 1984 -CCA-⁵⁶ y no el previsto en la Ley 1437 de 2011.

⁵⁶ "ARTICULO 172. CONDENAS EN ABSTRACTO. (...) Cuando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de aquel o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el Juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Dicho auto es susceptible del recurso de apelación"



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

Costas

95. En este asunto no hay lugar a la imposición de costas, por cuanto no se evidencia que alguna de las partes hubiere actuado temerariamente -*artículo 171 del CCA, subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998*-.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia proferida el 6 de octubre de 2021 por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuya parte resolutive quedará como sigue:

PRIMERO: Declárese probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, frente a los demandantes José Mario, Javier Alonso, Martha Argemira, Amovía del Socorro, María Rosalba, Dora Elena, Gustavo de Jesús, Jhon Jairo, Carlos Alberto, Oscar de Jesús, Ángela Patricia López Cadavid, conforme a lo expuesto en el acápite respectivo de esta providencia.

SEGUNDO: Niéguese la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la demandada - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR a la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, responsable patrimonialmente por el daño antijurídico ocasionado a la sociedad INVERSIONES LÓPEZ CADAVID Y CIA LTDA., con ocasión de las medidas cautelares impuestas por el proceso de extinción de dominio adelantado en su contra, y que conllevó al embargo, secuestro y la suspensión del poder dispositivo de bienes de su propiedad, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: CONDENAR a la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a pagar a favor de la sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda a título de perjuicio material en la modalidad de daño emergente – gastos de honorarios, la suma de CUARENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS UN MIL NOVECIENTOS DIECISÉIS PESOS (\$47'501.916), conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: CONDENAR a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN a pagar a favor de la sociedad INVERSIONES LÓPEZ CADAVID Y CIA LTDA a título de perjuicio material en la modalidad de daño emergente - con ocasión de los gastos no programados y en los que se incurrió con ocasión a la medida cautelar, la suma de OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL TREINTA Y SEIS PESOS (\$846'178.036), conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: CONDENAR a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN a pagar a favor de la sociedad INVERSIONES LÓPEZ CADAVID Y CIA LTDA, a título de perjuicio material en la modalidad de lucro cesante por concepto de intereses dejados de percibir respecto de las sumas incautadas de sus cuentas bancarias, por la suma de



Radicación: 25000-23-36-000-2006-01817-01 (70.490) acumulado con 25000-23-36-000-2006-01810-00, 25000-23-36-000-2006-01811-00, 25000-23-36-000-2006-01813-00, 25000-23-36-000-2006-01814-00, 25000-23-36-000-2006-01815-00, 25000-23-36-000-2006-01816-00, 25000-23-36-000-2006-01818-00, 25000-23-36-000-2006-01819-00, 25000-23-36-000-2006-01820-00, 25000-23-36-000-2006-01821-00 y 25000-23-36-000-2006-01853-00

Actor: María Rosalba López Cadavid y otros

Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y otro

Referencia: Acción de reparación directa

CINCUENTA MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$50'477.059).

SÉPTIMO: DECLARAR a la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y A LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE (como sucesor procesal de la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES), responsables patrimonialmente por los perjuicios causados a la Sociedad Inversiones López Cadavid y Cía. Ltda., con ocasión a la deficiente administración de los bienes incautados identificados, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO: CONDENAR EN ABSTRACTO a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SAE (como sucesor procesal de la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES), a pagar a favor de la sociedad INVERSIONES LÓPEZ CADAVID Y CIA LTDA., lucro cesante por las utilidades que dejó de recibir por reducción en ventas durante el tiempo de vigencia de las medidas cautelares, en la cuantía que se liquide mediante trámite incidental que debe ajustarse a lo previsto por el artículo 172 del Decreto 01 de 1984 – CCA y a los parámetros señalados en el acápite respectivo de esta sentencia.

NOVENO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda. ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

DECIMO: Ejecutoriada la presente providencia LIQUÍDENSE por Secretaría los gastos de proceso. DEVUÉLVANSE los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.

DECIMO PRIMERO: Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección ARCHÍVESE el expediente dejando las constancias del caso.

SEGUNDO: Sin condena en costas por la segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el link <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.



VF