



Cartagena de Indias D.T. y C., veintisiete (27) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Medio de Control	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado:	13-001-33-33-013-2016-00040-01
Demandante:	KEYLA DALILA TOBIO BLANCO y otros
Demandados:	UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS –UARIV
Magistrada Ponente:	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema:	Es procedente el rechazo de la demanda por caducidad del medio de control, cuando el origen de la misma es la falta de indemnización por vía administrativa establecida en la Ley 1448 de 2011; pero no es viable su declaratoria cuando el actor sea un menor de edad.

PRONUNCIAMIENTO

Estando el proceso de la referencia al Despacho para decidir el recurso de apelación propuesto por la parte demandante, contra el auto de fecha 4 de noviembre de 2016, donde la Juez Décimo Tercero Administrativa del Circuito de Cartagena, rechaza la demanda por caducidad del medio de control.

I. ANTECEDENTES

1.1 Auto apelado¹

El auto apelado es el proferido el 4 de noviembre de 2016, mediante el cual el juzgado de primera instancia rechaza la demanda por caducidad, considerando que la Corte Constitucional mediante sentencia SU 254 de 2013, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia, y la reparación efectiva de los daños causados a las personas víctimas de la violencia del conflicto interno, que se vieron avocadas al desplazamiento forzado por esos hechos atribuibles ya sea de forma directa, al Estado por intervención de sus agentes, o por omisión al no actuar respecto de las conductas delictivas de grupos al margen de la ley, determinó que "...Los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa solo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurso de tiempo

¹Folio 36-37 cuaderno 1



anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, en armonía con lo resuelto en la sentencia C- 099 de 2013"

La A quo, con fundamento en el auto 082 de 2014 de la Corte Constitucional, establece que la sentencia SU 254 de 2013 fue notificada el 19 de mayo de 2013, quedando ejecutoriada el día 22 de ese mismo mes y año, por consiguientes los dos años vencían el 23 de mayo de 2015. Por lo tanto, la fecha de presentación de la conciliación prejudicial fue el 9 de mayo de 2014, es decir, restando 1 año y 14 días, para cumplir con el término establecido en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

El 15 de julio de 2014, la Procuraduría General de la Nación expide la certificación, luego entonces, la fecha límite para presentar la demanda era el 30 de julio de 2015, pero la presentación de la misma se hizo en la oficina de apoyo de los juzgado administrativos el 4 de marzo de 2016, es decir, 7 meses y 4 días después del límite previsto para ello, en consecuencia, rechaza la demanda por caducidad del medio de control propuesto.

1.2. Fundamentos del recurso de apelación²

La parte demandante, apela el auto que rechaza la demanda por caducidad, argumentando que estamos ante unos protagonistas que gozan de una especial protección, en estos casos, se hace necesario, aplicar la excepción a la norma de caducidad, por tratarse de un daño continuado, así pues, frente al desplazamiento la conducta vulnerante no ha cesado, por el contrario, se ha extendido en el tiempo; por lo anterior, no opera el fenómeno de caducidad de la acción.

En virtud de lo anterior, solicita el recurrente se revoque el auto de 4 de noviembre de 2016, en el cual se rechaza la demanda por caducidad.

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación en contra del auto proferido en audiencia que negó la excepción de caducidad, previas las siguientes,

²Folio 39-40 cuaderno No. 1



II. CONSIDERACIONES

2.1. Control de Legalidad.

Tramitada la Segunda instancia, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

2.2. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de la apelación de un auto proferida en primera instancia por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena.

2.3. Problema Jurídico

En el presente asunto, se atenderá lo que es producto del inconformismo del apelante, en lo relativo que la juez de primera instancia, rechazó la demanda por caducidad del medio de control de reparación directa, a pesar de no configurarse la misma, por ser el desplazamiento un daño continuado, pero la A quo bajo el supuesto contenido en la sentencia de unificación proferida por la Corte Constitucional SU 254 de 2013, que establece que los dos años comienza a computarse a partir de la ejecutoria de la mencionada sentencia (22 de mayo 2013), declaró que había operado el fenómeno de la caducidad.

Se establecerá como problema jurídico el siguiente.

¿Se encuentra debidamente probada la caducidad del medio de control propuesto?

2.4. Tesis de la Sala

La Sala señala que se modificará parcialmente el auto apelado de primera instancia, porque no estamos ante un daño continuado como lo alegó el demandante, debiendo entonces darse aplicación al cómputo de la caducidad señalado en la sentencia de la Corte Constitucional SU 254 de



2013; tal como lo hizo la juez de primera instancia. En consecuencia, ha operado la caducidad del medio de control de reparación directa solo para la señora Keyla Dalila Tobio Blanco, pero la demanda se debe continuar con relación a la menor Cristel Puerta Tobio, pues el fenómeno de la caducidad se encuentra suspendido para la niña, pues solo empezaría para ella a correr el término cuando alcance la mayoría de edad.

En orden a resolver el presente asunto, la Sala se permitirá ahondar en los temas alegados en la alzada, a saber: (i) Caducidad por daño continuado como el desplazamiento, (ii) Computo de la caducidad establecido en la sentencia SU 254 de 2013, (iii) caso en concreto; y (iv) conclusión

2.5. Marco Jurisprudencial sobre caducidad

2.5.1. Caducidad por daño continuado

El Consejo de Estado³, mediante providencia de la Sección Tercera, dispuso que la forma para computar el plazo de caducidad, cuando se demanda la reparación de un daño continuado en el tiempo, como sería el desplazamiento forzado, el conteo solo inicia a partir del momento en que se verifique la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo, al respecto ha destacado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

*"...en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios solo surge a partir del momento en que estos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquellos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de los hechos sucesivos, **el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen**"* (Negrillas de la Sala)

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente Enrique Gil Botero, 26 de julio de 2011. Radicación 08001-23-31-000-2010-00762-01



Atendiendo lo anterior, se concluye que, el Consejo de Estado ha estimado que, en los eventos de daños con efectos continuados como el desplazamiento forzado, desaparición forzada o secuestro, el término de caducidad de la demanda de reparación directa debe empezar a contarse a partir de la cesación del daño, esto es, cuando la persona aparezca, sea liberada o cuando estén dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen o cuando se tiene certeza de quienes fueron los causantes del daño.

2.5.2. Caducidad frente a la sentencia SU 254/2013

Ahora bien, teniendo en cuenta que la parte demandante pretende la declaratoria de responsabilidad de la demandada, con ocasión al desplazamiento forzado y en el auto apelado la A quo rechaza la demanda porque ha operado la caducidad, con fundamento en la sentencia de unificación SU 254 de 2013, donde el máximo Tribunal Constitucional señala que el cómputo de la caducidad comienza desde la ejecutoria de la mencionada sentencia y para una mejor comprensión se transcribe⁴.

"(xi) Los términos de caducidad para población desplazada, en cuanto hace referencia a futuros procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa sólo pueden computarse a partir de la ejecutoria del presente fallo y no se pueden tener en cuenta transcurros de tiempo anteriores, en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, en armonía con lo resuelto en la sentencia C-099 de 2013. "

Por haberse establecido que el cómputo de la caducidad empezaría desde la ejecutoria de la sentencia SU 254/2013; la Corte Constitucional, mediante auto 182 de 13 de junio de 2014, estableció que la ejecutoria de la sentencia SU 254 de 2013, fue el 22 de mayo de 2013, al respecto señaló:

"4. En virtud de lo anterior, esta Sala puede concluir que, en principio, el juez de tutela goza de gran libertad para elegir el medio que considere más expedito y eficaz para comunicar sus providencias, siempre y cuando el mecanismo que elija para tales efectos, sea un verdadero instrumento de publicidad de sus providencias.

15. Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, resulta problemático la elección de un mecanismo por medio del cual, la comunicación de la sentencia SU-254 de 2013 resulte tanto expedito como eficaz, considerando que la misma, goza de efectos inter comunis. Es por ello, que la Sala Plena de la Corte Constitucional, en frente al caso dispuso:

"VIGÉSIMO SEXTO.- ORDENAR que por Secretaría General de esta Corporación se notifique la presente sentencia mediante la publicación de su parte

⁴CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, sentencia SU 254 de 2013



resolutiva en un diario de amplia circulación nacional e igualmente que se entregue copia de la misma a los medios masivos de comunicación social."

16. En consecuencia, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante publicación en el diario "EL TIEMPO", el 19 de mayo de 2013 notificó la sentencia SU-254 de 2013, reproduciendo en su integridad la parte resolutiva de la misma.

17. Aunado a lo anterior, resulta necesario precisar que, aún y cuando no existe norma expresa que señale el término de la ejecutoria de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo cuarto del citado Decreto 306 de 1992, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 331 de la norma procesal civil, cuyo tenor literal reza:

"ARTÍCULO 331. Modificado por el art. 34, Ley 794 de 2003 Ejecutoria. Las providencias quedan ejecutoriadas y son firmes tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos. No obstante, en caso de que se pida aclaración o complementación de una providencia, su firmeza sólo se producirá una vez ejecutoriada la que la resuelva.

Las sentencias sujetas a consulta no quedarán firmes sino luego de surtida ésta".

18. En el presente caso, y sin perjuicio de las labores adelantadas por los jueces de primera instancia en virtud del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, se puede concluir, de una parte, que la fecha de notificación del referido fallo de unificación se remonta al pasado 19 de mayo de 2013 y de otra, que dicha sentencia se encuentra plenamente ejecutoriada".

Se extrae de lo anterior, que el término de Caducidad para interponer nuevos procesos judiciales que se adelanten ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es a partir de la ejecutoria de la sentencia SU 254 de 2013 y no podría tenerse en cuenta transcurso de tiempo anteriores, en atención a la condición de sujetos de especial protección constitucional, siendo la fecha de ejecutoria de la sentencia el 22 de mayo de 2013.

Con fundamento en los anteriores fundamentos jurisprudenciales, se procede a analizar la caducidad de la acción en el presente caso sometido a consideración de la Sala.

2.6. Caso en concreto

El argumento de la parte demandante, es que no era procedente rechazar la demanda por caducidad del medio de control de reparación directa, toda vez que el desplazamiento es un daño continuado, luego entonces, el término de caducidad de la demanda de reparación directa debe empezar a contarse a partir de la cesación del daño, esto es, cuando la persona



aparezca, sea liberada o cuando están dadas las condiciones de seguridad para que se produzca el retorno al lugar de origen.

En la providencia apelada, la juez de primera instancia explica que la sentencia de unificación de la Corte Constitucional SU 254/13 estableció que el cómputo de la caducidad para interponer demandas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, comenzaba a partir de la mencionada sentencia, siendo dicha ejecutoria el 22 de mayo de 2013, luego entonces, para la fecha de presentación de la demanda (30 de julio de 2015), ya habían transcurrido los 2 años que establece el artículo 164 del CPACA.

Esta judicatura, conforme a la postura jurisprudencial transcrita hará, las siguientes precisiones, en escrito de subsanación de 3 de mayo de 2016⁵, la parte demandante manifiesta que el medio de control se refiere a la reparación integral o indemnización integral del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, indicando que el daño proviene de grupos ilegales y al margen de la ley, lo cual produjo el desplazamiento, concluyendo que no son excluyentes que se solicite pretensiones indemnizatorias por vía administrativa y otras por vía judicial.

En el caso en estudio, la sentencia de la Corte Constitucional ha señalado un término de caducidad para interponer nuevos procesos judiciales que se adelanten ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa y solo pueden computarse a partir de la ejecutoria del fallo (22 mayo/2013); tampoco se puede desconocer que el Consejo de Estado con sentencia de la Sección Tercera, ha establecido que el desplazamiento forzado constituye una excepción a la forma como se computa el término de caducidad, por tratarse de un daño continuado y que no cesa hasta tanto concluyan las circunstancias que produjeron la movilización inicial.

Esta Corporación, apoyada en la sentencia de nuestro máximo tribunal Constitucional, considera que no estamos antes un daño continuado como lo argumentó el recurrente, pues para que sea el daño catalogado como tal, debe demostrarse que las condiciones de inseguridad en la zona persisten, que no cesado la conducta o el hecho que dio origen al desplazamiento, lo que impide que las condiciones socio económicas se encuentren restablecidas para que el retorno de los demandantes, tal como lo ha indicado el Consejo de Estado; pero en el recurso de apelación sostiene que estas acciones y pretensiones están sustentadas en la Ley 1448 de 2011,

⁵Folios 33-35 cuaderno 1



además que en el proceso no ha operado el fenómeno de la caducidad por estar dentro del término de la ley antes mencionada y el Decreto 4800/11

Este Tribunal, atendiendo lo antes anotado, destaca que la falla del servicio por la omisión del Estado, por la inactividad de éste para prevenir y combatir a los grupos ilegales, se debe tener en cuenta para efectos de la caducidad, el término se comienza a contar a partir de la cesación de los actos que llevaron al desplazamiento, cuando esos actos sean producto de grupos al margen de la ley y que tengan que ver con el conflicto armado.

Otra cosa distinta es cuando se viene hacer un reclamo como víctima teniendo como fundamento la Ley 1448 de 2011, circunstancia donde se aplica, lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia SU 254 de 2013, luego entonces, la fecha de inicio para el computo de la caducidad se toma el 23 de mayo de 2013⁶, por ser el término de ejecutoria de la misma, luego entonces, el término de dos años para presentar la demanda vencía en principio el 23 de mayo de 2015, pero, descontando el término que estuvo suspendido los términos de la caducidad por la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, el término máximo para incoar el respectivo medio de control era el 29 de julio de 2015.

Vemos pues, que el demandante presentó la solicitud de conciliación extrajudicial el 9 de mayo de 2014⁷ y la constancia de no conciliación se expidió el 15 de julio de 2014⁸ por la Procuraduría 66 Judicial I para asuntos administrativos, debiendo la parte actora presentar la demanda hasta el 29 de julio de 2015, y esta solo se presentó el 4 de marzo de 2016, cuando los términos que establece el numeral 2º del artículo 164 del CPACA, ya habían transcurrido, por lo tanto, opera el fenómeno de la caducidad.

Así las cosas, para el Máximo Tribunal Constitucional, se debe acudir a la jurisdicción contenciosa al momento en que se produjo su fallo (2013), refiriéndose a hechos pretéritos; pero en materia de daño continuado la postura del Consejo de Estado, quien venía sosteniendo desde tiempo atrás, y sigue reiterando la misma posición, que se puede aún acudir a la jurisdicción, mientras las condiciones que originaron el desplazamiento no hayan sido superadas; pero en el presente asunto, la responsabilidad se le endilga al Estado por omisión, por no cancelar la indemnización administrativo consagrada en la Ley 1448 de 2011, a una persona que tiene la condición de víctima, luego entonces, no estamos ante un daño continuado, por lo que la

⁶Auto 082 de 2014 Corte Constitucional

⁷Folio 9 Cuaderno 1

⁸Folio 10 Cuaderno 1



Sala comparte los argumentos de la A quo, prueba de ello es que en los hechos de la demanda, concretamente en el número 6, se manifestó que se había hecho un reclamo para tal indemnización el 10 de abril de 2014.

Ahora bien, en el caso sub examine se debe hacer una precisión con relación a las pretensiones de la demanda, toda vez que la parte demandante está integrada por la señora Keyla Dalila Tobio Blanco, quien actúa en nombre propio y en representación de la menor Crisstel Puerta Tobio; tal como se expresó en los párrafos anteriores, se comparte los argumentos de la juez de primera instancia esbozados en el auto recurrido, pero solo en lo que respecta a la señora Keyla Tobio, porque con relación a la menor, esta Corporación, considera que **no ha operado la caducidad**, por las siguientes razones:

Como primera medida, para efectos del cómputo de prescripción o caducidad el Consejo de Estado a favor de los menores ha interpretado los artículos 2530 y 2541 del Código Civil, para una mejor comprensión la Sala se permite citar el siguiente aparte:

"Siguiendo los anteriores criterios jurisprudenciales que esta Sala acoge, el término de prescripción extintiva se suspende en beneficio de los menores de edad, por lo que sólo empieza a correr cuando ellos alcanzan la mayoría de edad.

La suspensión de la prescripción a favor de los menores se justifica en la medida en que sus derechos hacen parte de su haber patrimonial y no del de su representante legal, de modo que sólo puede afectárseles con el fenómeno prescriptivo cuando tengan capacidad legal de ejercicio; máxime porque el hecho de que cuenten con una persona que los puede representar legalmente, no significa una garantía de la reclamación efectiva y oportuna de sus derechos, por lo que es inadmisibles sujetarlos a la suerte que dispongan quienes los representan.

*Sumado a lo anterior, resulta acorde con los postulados del Sistema Constitucional Colombiano que pregonan la prevalencia de los derechos de los niños (artículo 44 de la Constitución), la suspensión del término de prescripción extintivo mientras ellos adquieren capacidad, pues sólo así se garantiza que puedan participar de manera efectiva en la obtención de los derechos que adquirieron siendo menores de edad y que, por lo mismo, no pudieron reclamar."*⁹

Así las cosas, para esta Corporación con fundamento en la jurisprudencia transcrita, haciendo una interpretación analógica de la prescripción a la

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "B" CONSEJERA PONENTE: DRA. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ. Sentencia del 22 de septiembre de 2011. Radicación No. 05001233100020040496901 Expediente No. 2412-2010 Actor: ROSA EUGENIA RONDÁL PÉREZ Y OTROS AUTORIDADES NACIONALES.



caducidad, considera que los términos para contabilizarla se encuentran suspendidos para la menor Cristel Puerta Tobio, atendiendo que según el registro civil de nacimiento¹⁰ nació el 3 de enero de 2012, siendo para la fecha de presentación de la demanda una incapaz, por lo que solo empezaría para ella a correr el término cuando alcance la mayoría de edad, luego entonces, su pretensión es independiente a la de su madre, debiéndose continuar el medio de control solo por la niña, por no haberse dado el fenómeno de la caducidad.

Se colige de lo expuesto, que el auto recurrido se confirma parcialmente, bajo el entendido que ha operado solo la caducidad para la señora Keyla Dalilia Tobio Blanco y se debe continuar el medio de control solo con la menor Cristell Puerta Tobio.

2.7. Conclusión

Corolario de lo expuesto, la Sala señala que se modificará parcialmente el auto apelado, porque ha operado la caducidad del medio de control de reparación directa solo para la señora Keyla Dalila Tobio Blanco, pero la demanda se debe continuar con relación a la menor Cristel Puerta Tobio, pues el fenómeno de la caducidad se encuentra suspendido para la niña, pues solo empezaría para ella a correr el término cuando alcance la mayoría de edad.

En mérito de lo expuesto, se profiere las siguientes,

DECISIONES:

PRIMERO: MODIFICAR PARCIALMENTE, el auto proferido por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha 4 de noviembre de 2016, donde se rechaza la demanda por caducidad solo con relación a la señora Keyla Dalila Tobio Blanco, conforme lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, Rechazar la demanda por caducidad con relación a la señora Keyla Dalilia Tobio Blanco, conforme a la parte considerativa de este auto.

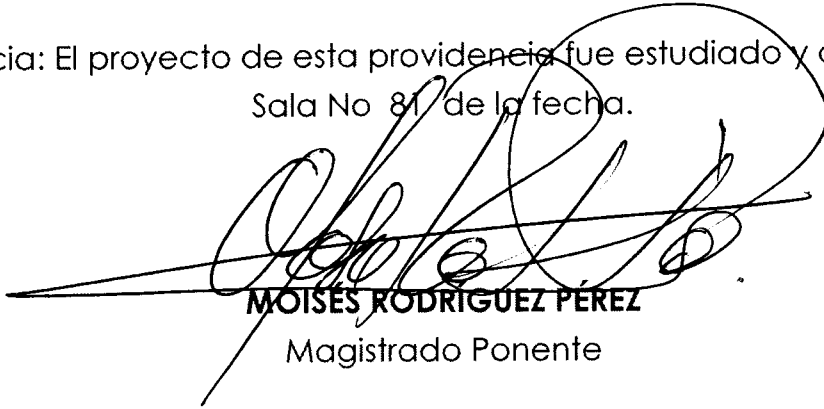
¹⁰ Folio 26 Cuaderno 1



TERCERO: El juzgado de origen deberá aprehender el conocimiento del medio de control y proceder a su estudio admisorio con relación a la menor Cristell Puerta Tobio, de acuerdo a lo expuesto en las motivaciones de esta providencia.

CUARTO: En firme esta decisión **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen, previa anotación en el sistema informativo de administración Justicia Siglo XXI.

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No 81 de la fecha.



MOISÉS RODRIGUEZ PÉREZ
Magistrado Ponente



EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Magistrado



LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado

3

3