



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESUCRE**

**SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

**Sincelejo, trece (13) de Septiembre de dos mil doce (2012)**

**Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

**EXPEDIENTE : 70 001 23 33 000 2012 00013 01  
DEMANDANTE : LUÍS FERNANDO TROAQUERO MERCADO Y OTROS  
DEMANDADO : NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA**

**I. OBJETO A DECIDIR**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la providencia de julio 30 de 2012, PROFERIDA POR EL Juzgado 3° Administrativo del Sincelejo con función del sistema oral; que declaró la caducidad del medio de control de Reparación Directa incoado por los señores LUÍS FERANDO TROAQUERO MERCADO, SARAY ASTRID PÉREZ CORDERO, entre otros; contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL

**II. ANTECEDENTES**

2.1. Los demandantes solicitan se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial de la entidad demandada por los daños ocasionados por la muerte del señor LUÍS FERNANDO TROAQUERO ÁLVAREZ, ocurrida el 16 de abril de 2010 en Sincelejo a manos de un uniformado al servicio activo de la Policía Nacional.

La demanda fue presentada ante la Oficina Judicial el día 12 de julio de 2012, según sello impreso a folio 32 del Cdo. Ppal., y la providencia objeto de reparo del 30 de julio de esta anualidad.

**2.2. De la providencia:**

El *a quo* consideró para dictar la resolutive de rechazo lo siguiente: “*En efecto, observa el Despacho lo siguiente: a) La muerte del señor Luis Fernando Troaquero Álvarez, ocurrió el día 16 de abril de 2010, según el Registro Civil de Defunción que reposa a folio 70 del expediente, b) Conforme a lo anterior, el término para presentar la demanda vencía el día 17 de abril de 2012; c) No obstante que, dicho término de caducidad fue suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 104 Judicial Administrativo el día 13 de abril de 2012, el cómputo se reanudó a partir del día 4 de julio de 2012 con la expedición de la constancia de no*

Expediente : 70001233300020120001300  
Demandante : LUIS FERNANDO TROAQUERO MERCADO Y OTROS  
Demandado : MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA

conciliación. e) según este orden cronológico, el demandante tenía hasta el día once (11) de julio de 2012 para acudir ante la jurisdicción, y que, como consecuencia de haberse recibido la demanda en la Oficina Judicial de Sincelejo el día doce (12) de julio de 2012 (folio 32 del expediente) se constata que transcurrieron más de los dos (2) años que establece la Ley para el ejercicio de este medio de control, por lo que, se reitera, la demanda se encuentra caducada”.

### **2.3. Del recurso.**

Inconforme el demandante con aquella decisión presenta recurso de apelación debidamente sustentado, haciendo una exposición de lo que es su disenso.

Argumenta que tomando el artículo 229 Constitucional en armonía con el artículo 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 se observa que el legislador quiso extender hasta por tres meses contados desde el día siguiente de la presentación de la solicitud de conciliación judicial, para que el accionante dentro de ese término presente la demanda, de tal manera que si lo deja transcurrir sin acudir a la vía judicial, se expone al fenómeno de la caducidad de la acción debiendo rechazarse la demanda.

Precisa que en su caso los tres meses finalizaban el 16 de julio de 2012, fecha en la cual aún podía presentar la demanda; sin embargo si se hace una interpretación demasiado rígida y restringida del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, como lo hizo el *a quo*, se puede lastimar el debido acceso a la administración de justicia en los precisos términos del artículo 229 constitucional y del artículo 4º del C.P.C., que ilustra al operador judicial que “al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley.

Finaliza afirmando que las dudas que surgen en la interpretación de las normas del código deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes.

### **III. CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a determinar lo que es el recurso de apelación, haciendo el siguiente razonamiento:

¿Ha operado el fenómeno de la caducidad en el medio de control de reparación directa intentado por los señores LUÍS FERANDO TROAQUERO MERCADO, SARAY ASTRID PÉREZ CORDERO, entre otros?.

El artículo 140 de la Ley 1437/2011, contempla la reparación directa como aquel medio de control que puede ser ejercido por la persona que muestre un interés legítimo en el sentido de ser o creer ser víctima de daños antijurídicos. También se

Expediente : 70001233300020120001300  
Demandante : LUIS FERNANDO TROAQUERO MERCADO Y OTROS  
Demandado : MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA

puede ejercer por las entidades públicas cuando resulten perjudicadas por la acción de un particular o de otra entidad pública<sup>1</sup>.

En cuanto hace a la caducidad del medio de control reparatorio, con la entrada en vigencia de la Ley 1437/11 no cambió, pues, al igual que en el Decreto 01/1984, artículo 136 numeral 8, continúa siendo de dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo.

Ahora respecto del requisito de procedibilidad ante el Ministerio Público, el Decreto 1716 de 2009. prevé:

2°. *Asuntos Susceptibles de Conciliación Extrajudicial en Materia Contencioso Administrativa.* Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan. 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo:

- (...)”

3°. *Suspensión del Término de Caducidad de la Acción.* La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público **suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:** a) Que se logre el acuerdo conciliatorio o; b) **Se expide las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001** o; c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero. *Decreto 1716 de 2009 3/16*

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente. La improbación del acuerdo conciliatorio no hace transitorio a cosa juzgada. : Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.

A su turno prescribe la Ley 640 de 2001:

“ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. **La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial** en derecho ante el conciliador **suspende el término de prescripción o de caducidad**, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya

---

<sup>1</sup> Consejero de Estado, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Síntesis de la conferencia dada en el Seminario Internacional de la Ley 1437 de 2011; Biblioteca Luis Ángel Arango, 2 de febrero de 2011.

Expediente : 70001233300020120001300  
Demandante : LUIS FERNANDO TROAQUERO MERCADO Y OTROS  
Demandado : MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA

registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable. (...)”.

Entonces es la conciliación un medio de dirimir los conflictos que se presenten entre los particulares entre sí o de estos con las entidades públicas; a su vez la conciliación ha venido a configurarse en un requisito de procedibilidad para acceder a la administración de justicia, en donde el interesado debe someterse a algunos de los elementos que ésta prevé para ejercer el aparato jurisdiccional.

Así, está estatuido por el artículo 21 íbidem, que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, (i) hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o (ii) hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o (iii) hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o (iv) hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior; pero haciendo la salvedad que dicha suspensión será según lo que ocurra primero; es decir, que se cumpla alguno de aquellos numerales.

En esta misma línea, también se ha pronunciado el H. Consejo de Estado<sup>2</sup>.

*“(...) el asunto esta previsto en los artículos 21 y 37, parágrafo segundo, de la ley 640 de 2001, de cuya preceptiva se deducen las reglas siguientes: 1- Conforme al artículo 21, la solicitud de conciliación extrajudicial, suspende el término prescripción o de caducidad por una sola vez, desde la presentación de la solicitud al conciliador hasta la ocurrencia de alguno de los siguientes eventos: Que se logre el acuerdo conciliatorio. Que se registre el acta contentiva del acuerdo, cuando el registro sea exigido por la ley. La expedición de las constancias previstas en el artículo segundo de la misma ley, cuando ello fuere necesario. El vencimiento del término de los tres meses establecidos para el trámite conciliatorio, conforme al artículo 20 de la misma ley. Esta es una norma general, aplicable a toda “conciliación extrajudicial en derecho” (capítulo IV de la ley) y, por lo tanto también a los casos en que tal etapa es posible o necesaria, en materia contencioso administrativa. Agrega el precepto legal que la suspensión opera por una sola vez y es improrrogable; y, en relación con los diversos eventos, antes enunciados, que ponen fin a la suspensión, habrá de tomarse en cuenta el que primero ocurra.*

*(...)*

*En esas circunstancias, en el presente caso, se debe acudir a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 640 de 2001, que regula la suspensión del término de caducidad de la acción durante el trámite conciliatorio, en la hipótesis c) relacionada antes, es decir, en la que tiene que ver con la expedición del certificado del trámite conciliatorio, para determinar el término a partir de cual se reanuda el término de caducidad. El asunto se reduce a determinar si la constancia expedida por el Procurador 49 Delegado el 23 de abril de 2002, se encuentra comprendida dentro de las constancias previstas en el artículo segundo de la ley 640 de 2001. Para la Sala, esta certificación se encuentra comprendida en las constancias establecidas en el artículo segundo de la ley 640 de 2001. En efecto, el Procurador 49 Delegado, certificó que la audiencia de conciliación no se realizó el tres de abril de 2002, por inasistencia de la parte convocada, el Hospital Departamental de Villavicencio; en el mismo documento se indica, de manera sucinta, que se pretendía la indemnización de perjuicios ocasionados por el fallecimiento de Carlos Armando Mora Fuentes. Por consiguiente, como la demanda se presentó el 23 de abril de 2002 se hizo dentro del plazo de caducidad de la acción. Es decir, la solicitud de conciliación suspendió la caducidad de la acción de*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección 3ª. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, mayo 15 de 2003, expediente (23659)

Expediente : 70001233300020120001300  
Demandante : LUIS FERNANDO TROAQUERO MERCADO Y OTROS  
Demandado : MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA

reparación directa, la cual cesó con la expedición de la constancia del artículo segundo de la ley 640 de 2001, fecha en la que se presentó el libelo respectivo. (Negrillas y subrayas de la Sala).

El Sub examine:

En el presente caso se observa que el actor presentó el medio de control reparatorio el día 12 de julio de esta anualidad; que los hechos por los cuales se busca la indemnización están fundamentados en el fallecimiento del señor LUÍS FERNANDO TROAQUERO ÁLVAREZ, ocurrido el 16 de abril de 2010.

En el libelo esta a la mira –fs. 109 y 110-, la constancia de la Procuraduría 104 Judicial I administrativa, en donde se precisa que la presentación de la solicitud conciliatoria data del 13 de abril de 2012; que la audiencia se llevó a cabo el 27 de junio/2012, declarándose fallido; igualmente se tiene que la expedición de la constancia es de fecha 4 de julio del año que transcurre.

El artículo 2° de la Ley 640 de 2001, referido a las constancias establece:

*“El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en la que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:*

- 1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.*
- 2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la insistencia si las hubiere.*
- 3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud.*

*En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo”.*

En el caso concreto, la caducidad del medio de control se suspendió el 13 de abril/2012; cuando faltaban 4 días para su expiración; volviéndose a reanudar el 5 de julio de esta anualidad por ser el día siguiente en que se certificó el agotamiento de la audiencia de conciliación; de allí que, el accionante contaba hasta el lunes 9 de julio de 2012 para la presentación personal del medio de control aquí referenciado; por tanto para el 12 de julio/2012 cuando se incoó la reparación directa, ya había operado el fenómeno extintivo de la caducidad.

Así mismo, se tiene que el acceso a la administración de justicia está previsto para todos los ciudadanos que cumplan con las directrices que establezca el legislador; encontrándose que respecto de la Reparación Directa el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 161, previó:

*“La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

- 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, **reparación directa** y controversias contractual. (...).”*

Expediente : 70001233300020120001300  
Demandante : LUIS FERNANDO TROAQUERO MERCADO Y OTROS  
Demandado : MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL  
Medio de Control : REPARACIÓN DIRECTA

Así mismo, comparte la Sala la decisión adoptada por el Juez primigenio de rechazar la demanda, dado que así como se consideró en aquella instancia la norma procedimental contenciosa especificó el rechazo del medio de control que se presente por fuera de la oportunidad prescrita por el legislador – artículo 169-.

### **CONCLUSIÓN**

Corolario de lo anterior la respuesta al problema jurídico en este asunto será positiva, por cuanto al momento de incoarse la Reparación Directa, ya había transcurrido con creces el término otorgado por el legislador para su presentación, de suerte que fue la pasividad del accionante que lo hizo acreedor a la sanción del rechazo que impone la Ley, sin que pueda entenderse denegado el acceso a la administración de justicia.

Por lo expuesto, LA SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL, del Tribunal Administrativo de Sucre

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Confirmar la providencia de 30 de julio de 2012, según lo expuesto en este proveído.

**SEGUNDO:** Devolver al juzgado de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

Se hace constar que esta providencia fue estudiada en la Sala de la fecha según ACTA N° 022.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

Magistrado

**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Magistrado