



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

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

AUTO

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala, a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la providencia que declaró probada la excepción de caducidad, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Sincelejo, en la audiencia inicial celebrada el 17 de septiembre del presente año.

II. DE LA PROVIDENCIA APELADA¹

El Juez de instancia, declaró probada la excepción de caducidad del medio de control incoado, al considerar lo siguiente:

“Estima el Despacho que el cargo o fundamento bajo el cual se sustentó la excepción de caducidad formulada por el Municipio de Sincelejo, tiene vocación de prosperar, en razón a que el hecho que sirve de fundamento a la presente acción constituye en propio sentir del demandante, el haber decretado el Municipio de Sincelejo el desembargo del inmueble propiedad del señor LUIS ALBERTO MENDEZ MORALES dentro del proceso de jurisdicción

¹Folios 134 a 135 C. Ppal.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

coactiva que en su contra adelantaba el ente territorial, hecho éste que según la prueba documental arrimada al proceso, y como lo confiesa el actor en el hecho 6 de la demanda, ocurrió el 5 de junio de 2009, por lo que el término de caducidad para éste medio de control, iniciaba el 6 de junio de 2009 y terminaba el 6 de junio de 2011.

Así entonces, el Despacho advierte que la demanda fue radicada ante la Oficina Judicial de Sincelejo, el 19 de Diciembre de 2012 (folio 73) vislumbrándose que fue presentada tiempo después del plazo para su interposición, esto es, el 6 de junio de 2011, por lo que se percibe con claridad meridiana que el presente medio de control está afectado por el fenómeno de la caducidad. (...)

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

En desacuerdo con la decisión adoptada por el Juez de primera instancia, la parte demandante recurre la misma, argumentando, que artículo 154 de la Ley 1437 de 2011, establece dos situaciones para contabilizar el término de caducidad del medio de control de reparación directa, en el caso concreto, este se da a partir del día siguiente cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Además de lo anterior, por cuanto tuvo conocimiento del desembargo del bien cuando accedió a la oficina de instrumentos públicos y se dio cuenta de dicho oficio. (min 14:47 y siguientes).

IV. CONSIDERACIONES

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

¿A partir de que momento, se debe contabilizar el término para que comience a operar el fenómeno de la caducidad en el caso sub lite; es decir, desde el momento en que el municipio demandado expidió el oficio de desembargo o cuando la actora tuvo conocimiento del oficio de desembargo?

Para conocer lo que será la respuesta al problema jurídico antes anotado, esta Sala, abordará el siguiente hilo conductor (i) De la caducidad de la acción –antes-, medio de control –hoy (ii) Fundamento de la Conciliación Prejudicial y el término de caducidad para acudir a sede judicial (iii) caso concreto.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

4.1. De la caducidad de –antes “la acción”, hoy, “medio de control”-.

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 puede ejercer por las entidades públicas cuando resulten perjudicadas por la acción de un particular o de otra entidad pública².

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**³.

Por lo tanto, en ocasiones en que se decida ejercer el medio de control de reparación directa, la oportunidad procesal para presentar la demanda fenece a los dos (2) años indicados por la ley, atendiendo a la fecha en que se materializa el hecho generador del daño, y recalándose que las normas de caducidad son de orden público, “*siendo la ley la que asigna una carga para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.*”⁴

Ahora bien, existen acontecimientos en los que el daño no coincide con la materialización del hecho generador, omisión, operación u ocupación del bien, sino que se produce en momentos posteriores. Sobre el particular, el H. Consejo de Estado ha dicho⁵:

*En consecuencia, el término para interponer la acción de reparación directa debe empezar a correr desde el momento en que se produce el hecho, la omisión, operación administrativa, o la ocupación del bien inmueble, momento que, por lo regular, habrá de coincidir con la materialización del daño, cuando tales actos se agotan en su ejecución. **Sin embargo, puede ocurrir que la producción del daño no coincida con la materialización del hecho, omisión, operación u ocupación del bien, sino que se produzca en un momento posterior a tales eventos, como puede suceder, por ejemplo, con las inundaciones a los terrenos en años posteriores a la realización de las obras que se afirman son la causa de los daños. En tales casos, el término para presentar la demanda no debe contarse desde la realización de la obra, sino desde cuando se produzca la inundación.** (Negritas y subrayas fuera de texto)*

² 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.

³ Se resalta por la Sala como llamado de atención.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo-Sección Tercera. Sentencia del 11 de agosto de 2010. Expediente 18826. C.P Dr. Enrique Gil Botero.

⁵ Sentencia del 27 de abril de 2011, expediente No. 13001-23-31-000-2010-00195-01 (39225), Sección Tercera, Subsección B, C. P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

Bajo el entendido de manifestación inmediata o no del daño, lo cual va de la mano con el desarrollo fáctico del mismo y su incidencia en la caducidad, el Alto Tribunal Administrativo se pronunció en los siguientes términos⁶:

*O puede suceder que la materialización del hecho causante del daño coincida con la producción del mismo, **pero que la existencia de dicho daño permanezca desconocida para el afectado, sin que esa ignorancia sea imputable a su desidia, en tal caso, de manera excepcional, en aplicación de principios y normas superiores como los de equidad, habría que contabilizar el término para presentar la demanda no desde el momento en que se produjo el daño sino desde el momento en que los afectados tuvieron conocimiento de su existencia.***⁷

*Por otra parte los daños pueden provenir de un hecho instantáneo, **pero también pueden provenir de un hecho que se va produciendo en forma sucesiva.** En el primer evento, no hay duda, el término para interponer la demanda empieza a correr desde cuando se produce el evento, con las aclaraciones que antes se hicieron sobre la materialización o manifestación del daño. **En el segundo caso, dicho término empezará a correr cuando se agote el hecho que de origen al daño.***

*Puede suceder que un único evento genere un daño, cuyos efectos se agoten con su producción, pero también puede ocurrir que los **efectos del daño se agraven con el tiempo, y también puede suceder que fenómenos sucesivos y homogéneos, puedan producir daños continuos.** En relación con estos casos hay que tener cuidado de no confundir la producción de daños sucesivos, con el agravamiento de los efectos de un mismo daño. hecho, omisión, etc., que le dio origen al mismo, pero en relación con los daños que se producen de manera paulatina como efecto de sucesivos hechos, omisiones, etc., **el término para reclamar la indemnización de perjuicios corre de manera independiente para cada uno de los daños derivados de esos sucesivos eventos.***

Dadas las múltiples variables de hecho que se pueden presentar y que inciden en el momento a partir del cual se cuenta el término para intentar la acción de reparación directa, no existe una regla general que permita definir ab initio el tema de la caducidad; en cada caso se impone el análisis tanto de las pretensiones como de la causa petendi, para que el juez defina, con garantía del derecho fundamental de acceso a la justicia y sin desconocer las reglas procedimentales fijadas por el legislador, si se presentó o no la caducidad”

En caso de falla del servicio, se tendrá en cuenta la fecha de la causación del daño, omisión u operación administrativa; empero, en el caso de diagnósticos errados o malas prácticas médicas, se tendrá como fecha para buscar la indemnización del perjuicio, el día en que se conozca la ocurrencia del hecho dañoso.

4.2. Fundamento de la Conciliación Prejudicial y el término de caducidad para acudir a sede judicial.

Respecto del requisito de procedibilidad ante el Ministerio Público, el Decreto 1716 de 2009. Prevé:

2º. Asuntos Susceptibles de Conciliación Extrajudicial en Materia Contencioso Administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que

⁶ Ibídem 18ª

⁷ Sentencia de 16 de agosto de 2001, Exp. 13.772.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

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. 1º.No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo:

- (...)”

*3º. 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 2º 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. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN 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 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 ibídem, 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

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

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 numerales⁸.

Entonces, de lo antes expuesto, se infiere que la solicitud de conciliación suspende el término de la caducidad, y cumplido este requisito se reanuda el mismo.

5. CASO CONCRETO

En el presente caso, se observa que el actor presentó el medio de control reparatorio el día 19 de diciembre de 2012, fecha está en la que no había caducado el medio de control, según lo previsto en el literal i) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por las siguientes consideraciones:

El inicio del término de caducidad se produce a partir de que se tiene conocimiento de la existencia del daño, el cual es, 29 de julio de 2011⁹, fecha de recibo del oficio sin número, de fecha 26 de julio de 2011, emanado de la División de Impuestos Municipales Cobro Coactivo del Municipio de Sincelejo y firmado por la Dra. LILIANA MARGARITA MARIA DIAZ en calidad de Jefe de División de Impuestos Municipales, en el cual, se manifiesta que por haberse cancelado la obligación objeto del cobro coactivo, se expide Resolución de desembargo del inmueble de matrícula Catastral 340-84611 y referencia catastral N°. 01-01-0940-0082-901, con fecha 05 de junio de 2009 y se oficia a la Oficina de Instrumentos públicos para lo de su competencia (...), al Juzgado Sexto Civil Municipal de Sincelejo – Sucre, en el que cursa demanda ejecutiva instaurada por la demandante Sra. NAIDER LORA ENUBILA en contra del Sr. LUIS ALBERTO MENDEZ MORALES, y el cual mediante oficio N°. 0190 de febrero de 2009 comunicó al Alcalde del Municipio demandado “*que se decretó el embargo y retención del remanente que resulte del proceso de jurisdicción coactiva, radicado bajo el N° 2473 seguido por la ALCALDIA MUNICIPAL DE SINCELEJO*, el cual debía dar cumplimiento a lo ordenado por dicho Juzgado y oficiar a la oficina de Instrumentos Públicos para que desembargaran el bien inmueble de propiedad del actor; pero haciéndole saber lo de remanente para que se inscribiera dicha medida cautelar.

En este orden de ideas, considera la Sala que es a partir del conocimiento del hecho por parte de la demandante que se debe contabilizar el término para que opere la caducidad, ello es, en la fecha de recibo del oficio en el Juzgado Sexto Civil Municipal, por cuanto la obligación de la actora era tener la vigilancia de su proceso ejecutivo en el juzgado que lo venía tramitando, siendo deber del municipio, informarle al Juzgado sexto civil municipal, el desembargo del bien inmueble antes de oficiar a la oficina de instrumentos publico, ya que dicho juzgado le había comunicado al municipio mediante

⁸ Consejo de Estado, Sección 3ª. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, mayo 15 de 2003, expediente (23659)

⁹ Folio 19 cuaderno de Inst.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

oficio N°. 0190 del 12 de febrero de 2009, mas no en las demás oficinas, ellas son la de la División de Impuestos del Municipio de Sincelejo y la de Instrumentos Públicos, es decir, al día siguiente de sucedido el hecho.

No obstante lo anterior, atendiendo que el día 27 de septiembre de 2012, se presentó solicitud de conciliación prejudicial, el plazo de caducidad se encontraba suspendido hasta el día 19 de noviembre de 2012, fecha en la que la Procuraduría expidió el acta definitiva de conformidad con el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, donde consigna que no se llegó a un acuerdo.

Ahora, teniendo en cuenta que al momento de solicitarse la conciliación solo habían pasado 1 año, 1 mes y 28 días, este término se suspende y se reinicia en su conteo el día 20 de noviembre del año 2012, o sea un día después de que se declara no prosperada la conciliación respectiva, de donde faltaría un monto de tiempo equivalente a 10 meses y 2 días para totalizar los 2 años de caducidad del medio de control analizado, vencándose este, el día 21 de septiembre de 2013, fecha dentro de la cual debió presentarse la demanda.

Observamos, que la demanda fue presentada ante la oficina judicial, el día 19 de diciembre de 2012, como obra a folio 11 del expediente, de donde podemos concluir, que para el presente asunto, no ha operado el fenómeno de la caducidad, pues la demanda resulta instaurada dentro del término de ley correspondiente.

Igualmente, la Sala aclara que si se cuenta el término de caducidad desde la inscripción del oficio N° 8461, el cual fue registrado en la oficina de instrumentos públicos de Sincelejo, el día 02 de diciembre del 2010, según anotación Nro. 4 del folio matrícula inmobiliaria Nro. 340-84611, el cual según el artículo 70 de la ley 1437 de 2011, los actos de inscripción se entienden notificados el día en que se efectuó la correspondiente anotación. En el caso bajo nuestro estudio, el término de caducidad empezaría esa misma fecha y culminaría el 02 de diciembre de 2012, pero como aquél se suspendió por la solicitud de conciliación extrajudicial, el mismo se extiende hasta el 24 de enero de 2013; como quiera que la demanda se presentó el 19 de diciembre de 2012 se hizo dentro del interregno establecido en el artículo 164 del CPACA.

Colofón, 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 164, previó que: la caducidad se empieza a contar en algunos procesos desde el momento en que el demandante debió tener conocimiento del hecho dañino y no desde la ocurrencia de este, debido a que en muchas ocasiones está imposibilitado para conocer de su existencia desde el mismo momento de su ocurrencia.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 003 2012 00149 01
DEMANDANTES: NAIDER LORA ENUBILA
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE SINCELEJO
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

Por lo expuesto, no comparte la Sala, la decisión adoptada por el Juez primigenio de declarar probada la excepción de caducidad, en razón a todo lo expuesto por las que deberá revocarse en su totalidad, el proveído recurrido.

CONCLUSIÓN

Corolario de lo anterior, la respuesta al problema jurídico en este asunto será negativa, por cuanto al momento de incoarse el medio de control de reparación directa, no había transcurrido el término otorgado por el legislador para la presentación de la demanda, no operando el fenómeno de la caducidad.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la providencia de 17 de septiembre de 2013, según lo expuesto en este proveído.

SEGUNDO: consecuentemente, declarar no probada la excepción de caducidad.

TERCERO: Devolver al juzgado de origen una vez ejecutoriada esta providencia para que prosiga con las actuaciones pertinentes.

Se hace constar que esta providencia fue estudiada en la Sala de la fecha según ACTA N° 125.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado