

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**

SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, Diez (10) de mayo de dos mil trece (2013)

REFERENCIA	
RADICADO	05001-33-33-010- 2012-00460-01
MEDIO	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE	JOSÉ RIGOBERTO GARCÍA VILLA
DEMANDADO	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
TEMA	Medio de control de reparación directa y medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho / caducidad.
PROCEDENCIA	Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín
DECISIÓN	REVOCA AUTO QUE RECHAZÓ LA DEMANDA
PROVIDENCIA	AUTO INTERLOCUTORIO

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el día cuatro (04) de febrero de dos mil trece (2013) por el Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín (fls. 88 y 89), mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad.

ANTECEDENTES

1. El día 05 de diciembre de 2012, el señor JOSÉ RIGOBERTO GARCÍA VILLA Y OTROS, actuando en nombre propio por intermedio de apoderado judicial instauraron demanda, en ejercicio del denominado medio de Reparación Directa contemplado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS DE LA POLICÍA NACIONAL, pretendiendo la declaratoria de responsabilidad de la entidad accionada por los daños y perjuicios ocasionados con la aspersión aérea del herbicida “glofosato” sobre la finca “El Guácimo” en la Vereda Miraflores de la jurisdicción del Municipio de Toledo (Antioquia), en el cual

resultaron afectados de manera total los cultivos del café, plátano, cacao, yuca, frutales, montes nativos y la destrucción de la corteza terrestre.

2. El conocimiento el asunto de la referencia, por reparto fue asignado al Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, el cual mediante proveído del 04 de febrero de 2013, rechazó la demanda por encontrar configurado el fenómeno jurídico de la caducidad (Fls 88 y 89).

3. Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte demandante, mediante escrito del 07 de febrero de 2013, interpuso y sustentó en su contra, recurso de apelación (Fls 90 a 94).

4. Mediante proveído de fecha 18 de febrero de 2013, el Juzgado de Conocimiento concedió el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la demanda, previo traslado secretarial de 3 días (Fls 95 y 96).

5. Una vez correspondió por reparto a esta Sala, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante en razón a que ya había sido sustentado (Fl 99).

6. Culminado este término el expediente ingresó a Despacho para decidir el recurso.

FUNDAMENTOS DEL AUTO APELADO

El *a quo* rechazó la demanda de la referencia, por considerar que en el presente caso se encuentra configurado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Al respecto, la juez de primera instancia afirma que en los hechos de la demanda se indica que mediante auto NoS-2011-012065 ARECI-GRUAQ-44 del 14 de septiembre de 2011, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional declaró la no procedencia de la compensación económica solicitada por el demandante por los supuestos perjuicios causados con la fumigación, y que contra dicho auto se interpuso el recurso de reposición, el cual fue resuelto negativamente por medio del auto No. S-2011-024940 AREC-GRUAQ-44 del 23 de diciembre de 2011.

Con fundamento en lo anterior, el *a quo* sostuvo que al demandante le asistía la obligación de demandar dichos actos administrativos mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para pretender la reparación por los daños ocasionados, para lo cual contaba con el término de 4 meses siguientes a la

notificación o comunicación del auto No.S-2011-024940 ARECI-GRUAQ-44 del 23 de diciembre de 2011 y no el medio de control de reparación directa (Fls 88 y 89).

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte accionante manifiesta su inconformidad con el auto mediante el cual se le rechazó la demanda afirmando que como se puede apreciar en el escrito de demanda, no se está pretendiendo la nulidad de ningún acto administrativo, sino la reparación de unos perjuicios causados.

Al efecto, el apoderado de la parte demandante citó jurisprudencia del H. Consejo de Estado en la que se acepta la demanda de reparación directa cuando se trata del tema de fumigaciones (Fls 90 a 94).

Procede el Despacho entonces, previa verificación de la competencia que le asiste para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos susceptibles de este medio de impugnación proferidos por los Juzgados Administrativos de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), a resolver el recurso de apelación interpuesto contra el auto que [rechazó la demanda](#) proferido por el Juzgado [Décimo](#) Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, para lo cual tendrá en cuenta las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. La demanda de la referencia es promovida por el señor JOSÉ RIGOBERTO VILLA Y OTROS contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS DE LA POLICÍA NACIONAL, en la cual solicita su declaratoria de responsabilidad por los daños que le fueron causados con la aspersión aérea realizada por una avioneta de fumigación adscrita a la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional con el herbicida “Glofosato”, sobre la finca “El Guácimo” ubicada en la Vereda Miraflores del Municipio de Toledo (Antioquia), el día **31 de enero de 2011**, en la cual resultaron afectados de manera total los cultivos de café, plátano, cacao, yuca, frutales, montes nativos y la corteza terrestre (Fl 4).

2. En el escrito de demanda se informa que debido a los hechos sucedidos el día 31 de enero de 2011 (aspersión aérea – fumigación), el señor JOSÉ RIGOBERTO

GARCÍA VILLA procedió el día 09 de marzo de 2011 a elevar una queja ante la alcaldía del municipio, para que fuera remitida al Área de Erradicación de Cultivos Ilícitos de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

Que el día 16 de marzo de 2011, fue informado que la queja fue radicada ante la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, y se requería al quejoso para suministrar una información.

Que el día 27 de mayo de 2011, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional emitió la Resolución No. S-2011-003478/ DIRAN-ARECI-29, por medio de la cual se Decretó el auto de admisión de la queja, y en la parte resolutive se ordenó admitir la queja presentada por el señor JOSÉ RIGOBERTO GARCÍA VILLA.

Que el día 25 de junio de 2011, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional expidió la Resolución No. S-2011-004376/ DIRAN-ARECI-29, por medio del cual se decretó un período probatorio.

Que el día 14 de septiembre de 2011, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional mediante Resolución No. S-2011-012065 ARECI-GRUAQ-22 declaró la no procedencia de la compensación económica solicitada por el señor GARCÍA VILLA.

Que el día 18 de noviembre de 2011 se presentó recurso de reposición contra la resolución mencionada en el párrafo anterior, y fue resuelto mediante Resolución No. S-2011-024940 / ARECU-GRUAQ-22 del 23 de diciembre de 2011, confirmándola.

3. El juez de primera instancia considera que el medio de control incoado por la parte demandante no es el adecuado, pues debió haber promovido el de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que se trata de actos administrativos, y en consecuencia el término de caducidad es el de 4 meses contados a partir de la notificación, comunicación, publicación o ejecución del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 numeral 2, literal d, del CPACA.

4. Para resolver el recurso de apelación presentado contra el auto que rechazó la demanda por caducidad, la Sala estima pertinente analizar los denominados medios de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y Reparación Directa, y así determinar si le asiste la razón al *a quo* al afirmar que el precedente era el primero, toda vez que se trata de actos administrativos.

Lo anterior, por cuanto el medio de reparación directa es sustancialmente diferente al de nulidad y restablecimiento del derecho, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), también difiere en el término de caducidad.

El artículo 164 en su numeral 2, contempla:

"ARTÍCULO 164. *La demanda deberá ser presentada:*

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

*d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de **cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo**, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.*

(...)

*i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de **dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño**, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que se pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia (...)"*.

4.1. La Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla:

"ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

*Toda persona que se crea lesionada en un **derecho subjetivo amparado en una norma jurídica**, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior (...)"*.

ARTÍCULO 140. REPARACIÓN DIRECTA. *En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del **daño antijurídico** producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.*

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un **hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble** por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma (...)"*.

4.2. Respecto a las causas que originan las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho y las de reparación directa, el H. Consejo de Estado en providencia del 30 de agosto de 2001, indicó:

*"Sobre el particular es de anotar que la **reparación directa** es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, orientada a **indemnizar integralmente el perjuicio ocasionado a las personas en razón de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble** con la ejecución de un trabajo público o por cualquier otra causa imputable al Estado.*

*De igual manera, la **nulidad y restablecimiento del derecho** es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, sólo que a través de ésta la persona que se crea **lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, como efecto de la vigencia de un acto administrativo viciado de nulidad**, puede solicitar que se declare la nulidad del mismo, y como consecuencia se le restablezca su derecho o se repare el daño.*

*Es decir que estas dos acciones comparten la pretensión indemnizatoria, pues con ellas se busca el resarcimiento de los perjuicios inferidos por el Estado, pero **lo que las diferencia principalmente es la causa del daño**, como quiera que la reparación directa procede cuando el origen del mismo es un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble con la ejecución de un trabajo público mientras que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho deviene cuando el daño es causado por un acto administrativo viciado de nulidad.*

*Así las cosas, es indudable que la **indemnización del perjuicio ocasionado a la demandante con la expedición de un acto administrativo exige desvirtuar previamente la presunción de legalidad del mismo**, lo cual se materializa a través del mecanismo procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

Esto significa que cuando el daño deviene del proferimiento de un acto administrativo que se acusa de ilegal, no es posible acudir a la jurisdicción para obtener directamente la indemnización correspondiente, mediante la acción de reparación directa⁴.

En conclusión puede afirmarse, tal como lo ha hecho el H. Consejo de Estado² que si bien los medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO y REPARACIÓN DIRECTA coinciden en su finalidad, en cuanto ambos persiguen la

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCION C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Veinticinco (25) de mayo de 2011. Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00231-01(39794).

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCION A. Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Ocho (8) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 88001-23-31-000-2000-00014-01(22244).

reparación de los daños causados, difieren en la causa del daño reclamado. El criterio útil en la determinación del medio procedente para reparar daños generados por la administración es el origen de los mismos, de manera que si la causa del perjuicio es un acto administrativo ilegal, deberá acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

5. DEL CASO EN CONCRETO. Si bien se ha explicado que cuando los perjuicios provienen de un acto administrativo el tipo de demanda procedente es la de nulidad y restablecimiento y no la de reparación directa, en el caso en concreto puede evidenciarse que los perjuicios que solicita la parte demandante no tienen como causa un acto administrativo, sino una actuación de la entidad accionada que bien puede encuadrarse en la "acción" u "omisión" a que se refiere el literal No. 2 del artículo 164 del CPACA atrás transcrito.

El hecho de que por la queja presentada por el accionante se haya adelantado un trámite que conllevó a la expedición de un acto administrativo, no quiere decir que dicho acto se considere como el origen o la causa de los perjuicios reclamados.

Es de advertir que el acto administrativo que profirió la entidad accionada el día 14 de septiembre de 2011 **(fls 70 a 72)** no fue producto de una solicitud del demandante tendiente al reconocimiento de un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, sino que **fue el pronunciamiento a la solicitud de una indemnización** que el señor JOSÉ RIGOBERTO GARCÍA VILLA solicitó **por los perjuicios** que considera le fueron causados con la operación adelantada por la Policía Nacional supuestamente el día 31 de enero de 2011, con la aspersión aérea del herbicida "glifosato" sobre la finca "El Guácimo" de la Vereda Miraflores del Municipio de Toledo.

En consecuencia considera la Sala que el medio de control incoado por la parte demandante es el procedente, y por lo tanto el estudio de la caducidad debió haberse analizado desde el artículo 164, numeral 2, literal i de la demanda de reparación directa, esto es, teniendo en cuenta el término de **dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción, omisión u operación administrativa causante del daño**, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo.

En el presente caso, la parte demandante solicitó el reconocimiento de los perjuicios que considera le fueron causados con la aspersión aérea realizada por la Dirección

de Antinarcóticos de la Policía Nacional el día 31 de enero de 2011 (Fl 4), y teniendo en cuenta que la demanda fue presentada el día 05 de diciembre de 2012 (Fl 31), puede observarse que la misma tuvo lugar antes que transcurriera el término de 2 años de caducidad, máxime cuando desde el 5 de julio de 2012 al 02 de agosto de 2012, dicho término se encontraba suspendido en razón a la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la parte demandante en cumplimiento al requisito de procedibilidad para las demandas de reparación directa **(fl 86)**.

6. Como consecuencia, estima la Sala que se impone revocar la providencia impugnada, para en su lugar ordenar al Juez de primera instancia que realice el estudio de admisión de demanda de la referencia verificando el cumplimiento de los requisitos legales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE:

PRIMERO. REVÓCASE el auto proferido el día cuatro (04) de febrero de dos mil trece (2013) por el Juzgado Décimo Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín (fls. 88 y 89), mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad. En su lugar, deberá realizar nuevamente el estudio de admisión de la demanda, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos de ley.

SEGUNDO. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala, como consta en el acta de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

YOLANDA OBANDO MONTES

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

