



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD  
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013)

**REFERENCIA:** REPARACIÓN DIRECTA  
**DEMANDANTE:** MARTHA LUZ LÓPEZ ARANGO  
**DEMANDADO:** U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y  
ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
**RADICADO:** 05001333302520120048901  
**INSTANCIA:** SEGUNDA  
**PROVIDENCIA:** AUTO INTERLOCUTORIO No. 118

**ASUNTO:** RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN –  
CONFIRMA AUTO QUE RECHAZÓ LA  
DEMANDA

Procede la Sala Segunda de Oralidad a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, en contra del auto proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín, el día veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2.013), mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia.

**ANTECEDENTES**

1. La señora MARTHA LUZ LÓPEZ ARANGO, a través de apoderado judicial, interpuso demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa consagrada en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-, con el fin de que se le declare administrativamente responsable por los perjuicios ocasionados por cuenta del embargo de unos bienes de su propiedad, sin tener sustento legal.
2. El Juzgado Veinticinco Administrativo del Circuito de Medellín, al que le correspondió por reparto el conocimiento del proceso de la referencia, mediante auto del veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2.013) *-folios 40 a 43-*, rechazó la demanda indicando que, para el presente caso, la parte demandante pretende sustentar el medio de control de reparación directa argumentando que el daño antijurídico deprecado proviene de una operación administrativa realizada por la DIAN, es decir, en el hecho del embargo de las cuentas a nombre de la empresa SERVIREFRIAIRE S.A., sin embargo, se

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO
DEMANDADO:	U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-
RADICADO:	05001333302520130048901
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

sostiene en la providencia recurrida que el presunto daño alegado proviene de un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, que no ha sido desvirtuado, y que fueron expedidos por la Administración en uso de la facultad de cobro que tiene sobre las deudas de los contribuyentes, de tal manera, no puede considerarse que del embargo se desprende una operación administrativa, en tanto tal actuación proviene del mismo acto administrativo. Para llegar a tal conclusión, el Despacho de primera instancia consideró:

*Ahora bien, como ya se advirtiera, el demandante pretende encausar la demanda por la vía de la reparación directa, aduciendo que "...los actos administrativos fueron revocados por la administración al percatarse del ERROR en que incurrió al embargar un contribuyente que no tenía deuda alguna con ellos." -fl 37- "Es por esto que estos actos administrativos no son demandables ya que no tienen vida jurídica y de ahí que se configure más bien la REPARACIÓN DIRECTA..." -fl 38- Respecto a las afirmaciones del apoderado antes citadas, el despacho observa a folio 22, que la entidad consideró en la Resolución 20100231001378 que "LAS OBLIGACIONES OBJETO DE COBRO HAN SIDO CANCELADAS", de lo que se concluye el motivo del desembargo fue el cumplimiento de la obligación contraída con la DIAN de pagar los tributos adeudados, como igual se puede advertir a folio 33 donde se lee "...con el fin de dar cumplimiento al OFICIO PERSUASIVO PENALIZABLE..., estoy adjuntando al expediente certificación de pago del impuesto requerido...", escrito que sólo fue allegado a la entidad el 12 de julio de 2010, casi un mes después de haberse expedido la Resolución que ordenaba el embargo. Se evidencia entonces que el acto administrativo no fue revocado por la propia Administración, sino que sus efectos cesaron a consecuencia de la expedición de un nuevo acto, que resolvió a favor del contribuyente el cierre y archivo del procedimiento administrativo de cobro coactivo, no por una revocatoria directa del acto, sino por el cumplimiento de las obligaciones.*

De tal manera, en atención a lo descrito, concluye la *A quo* que el medio de control que se debió ejercer para obtener el resarcimiento del daño que supuestamente le fue causado a la accionante es el de nulidad y restablecimiento del derecho, contenido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto el origen del daño se deriva de un acto administrativo de forma directa, por tanto, es sobre la legalidad de este último que debe versar el litigio.

Por último, indica la Juez de primera instancia que si en gracia de discusión se aceptara que a las pretensiones deprecadas se les pudieran dar el cauce procesal del medio de control de reparación directa, el mismo ya se encontraría caducado, pues desde el momento en que se ordenó el desembargo decretado por la demandada hasta la fecha de presentación de la demanda, ya han transcurrido más de dos (2) años, el cual corresponde al término de caducidad del mentado medio de control.

**3.** El apoderado de la parte actora, mediante memorial visible a folios 44 a 45 del expediente, apeló la providencia de primera instancia, expresando en

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO
DEMANDADO:	U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-
RADICADO:	05001333302520130048901
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

primer lugar que ya se había explicado hasta la saciedad los motivos por los cuales optó por el medio de control de reparación directa en el presente proceso

De igual forma, manifiesta que en la presente acción no se presenta el fenómeno jurídico de la caducidad, por cuanto, a pesar que los oficios de desembargo datan del 26 de agosto de 2010, se debe tener en cuenta que los daños se prolongaron en el tiempo, situación que se hizo visible cuando las entidades bancarias negaron los créditos necesarios para la construcción y amueblamiento de la sede de SERVIREFRIARE S.A., siendo que estos gastos debieron ser asumidos por la demandante haciendo uso de su tarjeta de crédito a principios del año 2011 y al día de hoy se siguen pagando las deudas generadas por tal situación.

Finalmente, afirma que para el caso de marras se presenta una caducidad compleja puesto que si bien hay un hecho que la inicia, esta se prolonga en el tiempo hasta el día de hoy, lo cual hace que no se presente el fenómeno extintivo de la acción.

4. El Juzgado concedió el recurso de apelación mediante auto del trece (13) de marzo de dos mil trece (2.013).

### CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que le asiste razón al *A quo* en los argumentos que lo llevaron a concluir que para el caso objeto de estudio se presente una indebida escogencia del medio de control, por las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se indicó en el auto de marras que para el presente asunto se había configurado una indebida escogencia del medio de control, toda vez que la fuente del daño que alega haber sufrido el demandante, se originó en un acto administrativo.

Sobre tal consideración, se tiene que en materia contenciosa administrativa será la fuente del daño la que determina el medio de control procedente para ventilar las pretensiones del demandante ante la Jurisdicción, así como el término en el cual se podrá ejercer.

De tal manera, cuando la fuente del daño proviene de un acto administrativo particular y concreto, el medio de control a impetrar será el de nulidad y restablecimiento del derecho estatuido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la siguiente manera:

REFERENCIA:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
RADICADO:  
INSTANCIA:  
ASUNTO:

REPARACIÓN DIRECTA  
MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
05001333302520130048901  
SEGUNDA  
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**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.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

Por otra parte, si lo que se pretende alegar es la reparación de un daño causado por la Administración cuando la fuente 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”*, el medio de control procedente será el de reparación directa contenido en el artículo 140 *ejusdem*.

De la anterior consideración, es posible concluir que aunque los dos tipos de acciones precitadas tienen como punto en común que en ambas se pueden ventilar pretensiones resarcitorias, los presupuestos fácticos de una y otra como fuente de origen del daño varían, conforme se trate de un acto administrativo o de un típico hecho de la Administración, y, a final de cuentas, es la fuente del daño la que establece el tipo de medio de control a impetrar. Al respecto, el H. Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

*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*

REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
DEMANDADO: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
RADICADO: 05001333302520130048901  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*que las diferencias 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.<sup>1</sup>*

Para el caso bajo estudio, se observa que lo pretendido es el resarcimiento de un daño producto de una operación administrativa que sería supuestamente imputable a la Administración, *verbi gracia*, los perjuicios causados a la demandante por la orden de embargo proferido por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

De tal manera, teniendo en cuenta que las operaciones administrativas es uno de los mecanismos jurídicos de actuación de la Administración y que los daños causados por las mismas son susceptibles de ser resarcidos bajo el medio de control de reparación directa, ahora bien, sobre la definición doctrinal de “operación administrativa”, el profesor Libardo Rodríguez ha expuesto lo siguiente:

*Son aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una decisión de la administración junto con su ejecución práctica, en tal forma que constituyen en conjunto una sola actuación de la administración. Por ejemplo, la administración decide clausurar un restaurante y efectivamente no solo toma la decisión sino que física y materialmente lo hace desalojar y clausura sus puertas. Otro ejemplo: la administración toma la decisión de disolver una manifestación y efectivamente la disuelve, aún por la fuerza.*

*Es decir, para que se presente la figura de la operación administrativa se requiere la existencia de una decisión de la administración, esto es, de un acto, el cual puede ser expreso o tácito. Algunos autores consideran que la operación está constituida exclusivamente por hechos materiales; pero si así fuera, estaríamos ante un hecho administrativo y no ante una operación. Lo que sucede es que aparentemente puede no existir un acto, pero ello no quiere decir que no exista tácitamente ese acto y no se esté manifestando la voluntad de la administración.<sup>2</sup>*

Ahora, no obstante lo dicho hasta acá, esto es, la procedencia del medio de control de reparación directa para obtener el resarcimiento de los daños causados en la ejecución de una operación administrativa, encuentra la Sala que en el caso *sub examine* la parte demandante ubica como fuente del daño que supuestamente le fue irrogado el acto administrativo por medio del cual la

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil once (2011). Radicación No. 68001-23-31-000-2010-00231-01(39794).

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Decimoséptima Edición. Editorial Temis. Bogotá, 2011. Pág. 273

REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
DEMANDADO: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
RADICADO: 05001333302520130048901  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Administración de Impuestos ordenó el embargo de las cuentas bancarias de la empresa SERVIREFRIARE S.A., esto es la Resolución No. 20100225001923 del 16 de junio de 2010 *-el cual no obra en el expediente-*, en tanto se cuestiona la legalidad del mismo, específicamente en lo que respecta a los defectos procedimentales con los que fue emitido, en tanto se advierte que dicho acto administrativo se profirió cuando aún se encontraba pendiente por resolver una solicitud de compensación de deudas, así como de su motivación, en tanto se afirma que la demandante ya no tenía ninguna deuda con la DIAN; pero no se cuestiona la ejecución material del citado acto administrativo ni de los medios físicos por medio de los cuales la Administración llevó a cabo la decisión por ella tomada. Al respecto, acerca de la acción procedente cuando la fuente del daño proviene de un acto administrativo, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha expresado:

*La acción de reparación directa es la idónea para obtener la indemnización de los perjuicios causados con una operación administrativa, conforme lo establecía, desde la fecha de presentación de la demanda, el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, por cuya virtud: “La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos”, pero siempre que esa operación administrativa sea directamente la fuente del daño por el cual se reclama indemnización, no así cuando el daño tiene su génesis en el acto administrativo cuyo contenido se ejecuta a través de dicha operación, evento en el cual la acción procedente será la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*De lo anterior se concluye que el demandante escogió indebidamente la acción, porque la idónea para reclamar la indemnización, por los daños que le causó la imputación que se le hizo de tener vínculos con el narcotráfico, era la de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto en el que se dispuso su retiro del servicio, acción en la cual le correspondía alegar y probar la falsa motivación, implícita o explícita del acto. Pero, no procedía la acción de reparación directa contra el oficio en la cual se dio instrucciones para prohibir el ingreso del oficial en retiro a las instalaciones militares, porque ese oficio sólo fue la ejecución del acto -operación administrativa-, en tanto en el mismo no se hizo otra cosa diferente a ejecutar lo decidido en aquél.*

*En síntesis, como en el caso bajo estudio no podía reclamarse lo pedido a través de la acción de reparación directa, sino a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se confirmará la decisión que declaró la ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción, pero por las razones antes señaladas.<sup>3</sup>*

Conforme a lo visto, encuentra el Despacho que el medio de control que se debió haber impetrado para cuestionar la legalidad o la motivación del acto

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil diez (2010). Radicación No. 25000-23-26-000-1992-08151-01(17311)

REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
DEMANDADO: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
RADICADO: 05001333302520130048901  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

administrativo contenido en la Resolución No. 20100225001923 del 16 de junio de 2010, es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no el de reparación directa, tal como acertadamente lo advirtió la *A quo*, siendo que, ante el hecho evidente de la operación del fenómeno jurídico de la caducidad para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no es posible proceder a la adecuación de la demanda.

Ahora, en lo que respecta al argumento presentado por el recurrente en el sentido que de aceptarse la demanda como una reparación directa el término de caducidad del medio de control no ha operado, encuentra la Sala que el momento a partir del cual comienza a contarse el término de caducidad para intentar la acción coincide con el acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente de inmueble y, por excepción, como lo ha admitido la jurisprudencia<sup>4</sup> en casos muy particulares donde el acaecimiento del hecho no coincide con la manifestación del daño, el término debe contarse desde el momento en que el afectado tuvo conocimiento de este último.

Frente al caso objeto de estudio, se observa en el *petitum* de la demanda, que lo pretendido es el reconocimiento y pago de los perjuicios ocasionados a la demandante por cuenta del “embargo de sus bienes sin sustento legal” -folio 2-.

En este punto, en el sentir de la Sala, se hace claridad que el hecho dañoso cuyo resarcimiento se pretende, si es que lo hubiere, es el embargo materialmente ejecutado por la DIAN, pero no en el hecho de los gastos y erogaciones en los que debió incurrir la demandante por cuenta del citado embargo, pues esto se correspondería con un perjuicio posterior, que sucedió por causa y ocasión del supuesto hecho dañoso que ya había ocurrido durante el tiempo que duró el embargo, es por lo anterior que se deben separar, para el caso concreto, el concepto de daño y el concepto de perjuicio, puesto que en el *sub-judice* la ocurrencia de uno y otro no son concomitantes.

Sobre este aspecto, ha sido reiterativa la jurisprudencia de la Sección Tercera del H. Consejo de Estado, donde sobre la diferencia del daño y los perjuicios que ocurren como producto de éste ha dicho:

*La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo. En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera, se puede*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia de 6 de agosto de 2009, expediente. 35868, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

REFERENCIA:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
RADICADO:  
INSTANCIA:  
ASUNTO:

REPARACIÓN DIRECTA  
MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
05001333302520130048901  
SEGUNDA  
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños.<sup>5</sup>*

*En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce. A título de ejemplo puede citarse la muerte que se le causa a un ser humano, con ocasión de un comportamiento administrativo.*

*En este tipo de daño, vale la pena observar que, sus víctimas pueden constatar su existencia desde el momento mismo en que éste ocurre, como por ejemplo cuando estaban presentes en la muerte de su ser querido; pero también puede acontecer, que ellas se den cuenta de éste, luego de transcurrido algún tiempo, como cuando los familiares encuentran muerto a su ser querido, luego de una larga agonía en que se pensaba que éste estaba tan solo desaparecido; en esta segunda hipótesis, resultaría impropio contabilizar el término de la caducidad desde el momento en que se causó el daño (la muerte en el ejemplo traído), toda vez que las víctimas no sabían de ello, y más bien, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación, debe hacerse desde el momento en que se tuvo conocimiento del mismo<sup>6</sup>.*

*En lo que respecta, al (2) daño continuado o de tracto sucesivo, se entiende por él, aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se*

---

<sup>5</sup> En este último caso, el daño se constata con la contaminación; lo que se proyecta en el tiempo, son los perjuicios que sufren los pobladores cercanos al sitio contaminado. Sobre la diferencia entre daño y perjuicio, en un sentido general, JUAN CARLOS HENAO señala: “ En esencia dos consecuencias (de la diferencia entre daño y perjuicio) merecen entonces ser tenidas en cuenta desde la perspectiva que aquí interesa. “ “La primera (...) permite concluir que el patrimonio individual, es el que sufre el perjuicio proveniente del daño. El patrimonio no sufre daño sino perjuicio causado por aquel. Lo anterior es de utilidad en la medida en que se plantea con claridad una relación de causalidad entre el daño –como hecho, como atentado material sobre una cosa, como lesión- y el perjuicio –menoscabo patrimonial que resulta del daño, consecuencia del daño sobre la víctima-, lo cual permite sentar la siguiente regla: se indemniza solo el perjuicio que proviene del daño.” (...) “La segunda consecuencia, (...) consiste en afirmar que existen perjuicios que no necesariamente se causan al patrimonio de quien reclama indemnización. Desde este punto de vista se afronta uno de los problemas importantes de la materia, cual es el de la legitimación para obrar. La distinción así concebida permite dar un “giro” a la responsabilidad civil, no tanto por su concepción que viene desde el derecho romano, como por su práctica. Estudiados así los conceptos se observa que la distinción tiene importancia cuando se trata de explicar que la posibilidad de obtener indemnizaciones no radica solo en cabeza del propietario (...), sino también del ser humano como titular de derechos colectivos. La acción de responsabilidad civil, bajo esta óptica, no estará entonces exclusivamente permitida a un ser humano concebido de manera egocéntrica sino también a un ser humano socializado. Se trata de resaltar, dentro de la responsabilidad civil, el tema de las acciones populares, del título de ciudadano legitimado en la causa para actuar en un proceso, de los intereses colectivos o, para traer otro ejemplo, de la función de las ONG”. Cit. p.p. 78 y 79.

<sup>6</sup> RICARDO DE ANGEL YAGÜEZ al respecto señala: “El plazo (de la caducidad) añade el artículo 1968 (del Código Civil español), se computa “desde que lo supo el agraviado”. Debe entenderse: Desde que la víctima conoció la existencia del daño y estuvo en condiciones de ejercitar la acción.”. Tratado de Responsabilidad Civil. Madrid, Civitas y Universidad de Deusto, 1993. p. 943. Esta Sección de lo contencioso administrativo del CONSEJO DE ESTADO, en múltiples oportunidades, ha señalado la importancia en muchos casos, de identificar, antes que el momento en que el daño se causó, el momento en que se tuvo noticia del mismo; a título de ejemplo se puede referir el siguiente pronunciamiento: Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Sentencia de 10 de noviembre de 2000. Expediente No. 18805. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Y en época más reciente: Auto de 19 de julio de 2007. Expediente 31.135. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

REFERENCIA:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
RADICADO:  
INSTANCIA:  
ASUNTO:

REPARACIÓN DIRECTA  
MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
05001333302520130048901  
SEGUNDA  
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*insiste, la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o si se quiere de los perjuicios causados, sino del daño como tal. La doctrina lo ejemplifica comúnmente en relación con conductas omisivas<sup>7</sup>.*

*Resulta importante también distinguir en este tipo de daño, su prolongación en el tiempo, de la prolongación en el tiempo de la conducta que lo produce; toda vez que, lo que resulta importante establecer, para efectos de su configuración, es lo primero. Ejemplo de daño continuado, se insiste, es la contaminación a un río, con ocasión de una fuga de sustancias contaminantes, mientras que como ejemplo de la prolongación de la conducta que produce el daño, puede señalarse el caso de la agresión física a una persona que se extiende durante varios días. En el primer ejemplo es el daño como tal (la contaminación) el que se prolonga en el tiempo; en el segundo, el daño estaría constituido por las lesiones personales producidas por una conducta que se extendió en el tiempo.*

(...) (...)

*Para hacer más gráfico lo anterior y retomando el ejemplo traído, se diría entonces que, en el caso de la contaminación de un río, con ocasión de una fuga de sustancias contaminantes, el término de caducidad se contaría desde el momento en que el daño continuado (la contaminación) deja de producirse, a menos que se tenga noticia de éste, tiempo después de su cesación, caso en el cual, el término de caducidad se contará a partir del momento en que se tuvo noticia del mismo. Si en cambio, esta noticia se tuvo antes de la cesación del daño, este aspecto no interesa para efectos del término de la caducidad, ya que éste solo comenzará a contar, como se dijo, a partir del momento en que el daño (continuado) se extinga.*

*Finalmente, vale la pena señalar, que no debe confundirse el daño continuado, con la agravación de éste. En efecto, en algunas oportunidades se constata que una vez consolidado el daño (sea este inmediato o continuado) lo que acontece con posterioridad es que éste se agrava, como por ejemplo el daño estructural de una vivienda que se evidencia con grietas y cimentaciones diferenciadas, y tiempo después se produce la caída de uno de sus muros<sup>8</sup>.*

*En este caso, las reglas sobre el momento desde el cual debe contabilizarse el término de la caducidad no cambian; éste debe contarse, según se dijo, desde el momento en que se configuró el daño o se tuvo noticia de éste, en caso de que estas circunstancias no coincidan. En el ejemplo traído, el término de la caducidad no se contaría desde la caída del muro, sino desde que se evidenció el daño o se tuvo noticia de éste, según se dijo<sup>9</sup>.*

<sup>7</sup> El ya citado autor RICARDO DE ANGEL YAGÜEZ distingue los daños duraderos de los continuados, entendiéndolos por los primeros, no en estricto sentido “daños” sino efectos de estos que se extienden en el tiempo, mientras que refiere a los segundos como los ocurridos con ocasión de una “conducta normalmente omisiva – que comienza y permanece, produciendo daños continuados a lo largo de toda su duración” como se observa, en esta conceptualización de daño, se confunde a éste entendido como circunstancia material, con la conducta que lo produce, aspectos estos diferenciados, como se dijo, por el derecho positivo colombiano, con ocasión de lo previsto en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998.

<sup>8</sup> Sobre la diferencia entre el daño y la agravación del mismo, puede consultarse: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Sentencia de 28 de enero de 1994. Expediente No. 8610. Consejero Ponente: Carlos Betancur Jaramillo.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente Dr. Enrique Gil Botero. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG)

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO
DEMANDADO:	U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-
RADICADO:	05001333302520130048901
INSTANCIA:	SEGUNDA
ASUNTO:	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

Así las cosas, el término de caducidad debe empezar a contabilizarse desde la ocurrencia del hecho dañoso o desde que el demandante tuvo conocimiento del mismo, siendo para el caso que nos ocupa, las sumas de dinero retenidas a la accionante fueron desembargadas el día 26 de agosto de 2010, según consta en los comunicados de desembargo visibles a folios 26 a 30.

Ahora, se observa que la demanda se presentó el día 18 de diciembre de 2012 -folio 8- y la solicitud de conciliación prejudicial el día 14 de marzo de 2011, así mismo, la Constancia de audiencia de conciliación fallida fue emitida el día 18 de mayo de 2011 -folios 9-, por lo tanto, teniendo en cuenta el tiempo en el cual se suspendió el conteo del término de caducidad por cuenta de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, y la fecha en que efectivamente se presentó la demanda, se concluye que se superó ampliamente el término de dos (2) años que concede la ley para el ejercicio de la acción de reparación directa<sup>10</sup>, tomando como fecha de inicio de conteo del término el momento en el que la Administración de Impuestos ordenó el desembargo de los bienes de la demandante, por tanto, es posible concluir que en el *sub examine* ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, por lo que es fácil colegir que el transcurso del tiempo mirado en forma objetiva, impediría a la Sala pueda pronunciarse de fondo en la presente acción, de aceptarse que el medio de control de reparación directa fuera el procedente.

Para la Sala es diáfano que el momento a partir del cual empieza a correr el término de caducidad de la acción de reparación directa será a partir de la ocurrencia del supuesto daño, o del conocimiento que sobre el mismo tenga el afectado, y no en el momento en que el hecho dañoso sea cuantificable o apenas hayan cesado sus consecuencias perjudiciales, pues los mismos podrían perdurar *ad eternum*, circunstancia que equivaldría a dejar a disposición de los partes los términos de caducidad, lo cual constituiría no solo un imposible jurídico, sino una decisión socialmente inconveniente, pues como se ha sostenido por la jurisprudencia y la doctrina, sobre las normas de orden público no podrán disponer sus destinatarios, tal cual como ocurre con los términos de caducidad de los medios de control contencioso administrativos. Al respecto, el H. Consejo de Estado ha precisado:

*“Para el Consejo de Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del C. C. A., la medición del daño causado no es el momento histórico a partir del cual se debe iniciar a contar el término de caducidad de reparación directa, ni tampoco el momento de medición del daño puede confundirse con el concepto de daño al descubierto, evento en el cual la jurisprudencia ha entendido que puede ser, en veces, el momento a partir del cual se cuenta el término de caducidad,*

<sup>10</sup> Literal i) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
DEMANDADO: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
RADICADO: 05001333302520130048901  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*porque en el mundo exterior se revela el conocimiento del hecho dañoso originante del daño. En efecto:*

*El inciso 4º del artículo 136 del C. C. A - antes de la reforma que introdujo la ley 446 de 1998 - disponía lo siguiente:*

*“ARTÍCULO 136. Subrogado por el decreto ley 2.304 de 1989, artículo 23. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. ( )*

***La de reparación directa** caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos público”.*

*Partiendo de esa disposición la Sala ha explicado que por lo general el término de caducidad se cuenta partir del acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa etc; pero que por excepción el término de caducidad debe contarse a partir del día en que se conoce la existencia del hecho dañoso; así en auto de 7 de mayo de 1998<sup>11</sup>, la Sección dijo:*

*“Si bien es cierto que el inciso 4º del artículo 136 del C. C. A. establece que el término de caducidad para instaurar la acción de reparación directa se cuenta a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajeno por causa de trabajos públicos, dicha norma entendida de manera racional debe interpretarse en el sentido de que no basta con la realización pura y simple del hecho causante del daño sino que es necesario que haya sido conocido por el afectado, lo cual en la mayoría de las veces ocurre al mismo tiempo. Sin embargo, cuando la producción de esos eventos no coincida temporalmente, el principio pro actione debe conducir al juez a computar el plazo de caducidad a partir del momento en el cual el demandante conoció la existencia del hecho dañoso por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción.*

*Así mismo, en el derecho español existe una línea doctrinaria y jurisprudencial orientada por el principio pro damato que busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas”<sup>12</sup> (Resaltado con subrayas, por fuera del texto original).*

*Por consiguiente, como no se trata en este caso de que el daño se haya descubierto en fecha posterior a su ocurrencia, sino que conociéndose del acaecimiento del hecho dañino no se demandó dentro del término de caducidad previsto en la ley, y equivocadamente se esperó a que se midiera el daño para ejercitar la acción, por fuera del término legal para promoverla, se declarará probado el hecho jurídico de caducidad de la acción, de acuerdo con lo previsto*

<sup>11</sup> Auto del 7 de mayo de 1998 proferido dentro del proceso 14.297. Actor: William Alberto Londoño Demandado: Instituto de Seguro Social

<sup>12</sup> Ricardo de Angel Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, edit. Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154.

REFERENCIA: REPARACIÓN DIRECTA  
DEMANDANTE: MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
DEMANDADO: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
RADICADO: 05001333302520130048901  
INSTANCIA: SEGUNDA  
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

*en el artículo 164 del C. C. A, porque el término concedido por la ley para ejercitar la acción ha vencido”.*<sup>13</sup>

De lo anterior, se puede colegir que para el caso que nos ocupa, es evidente que el medio de control de reparación directa tampoco fue ejercitado oportunamente ante la Jurisdicción, toda vez que entre la fecha en que se presentó el supuesto hecho dañoso y la presentación de la demanda, transcurrieron más de dos años.

Continuando con la misma línea de argumentación, de acuerdo con el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando se presenta una demanda en la cual, el juez detecta que se ha configurado la caducidad de la acción, debe rechazar de plano la demanda:

**ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

(...)

En tales condiciones, se confirmará la decisión tomada en auto del veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2.012) proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín.

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el auto proferido por el Juzgado Veinticinco (25) Administrativo del Circuito de Medellín el día veintiuno (21) de febrero de dos mil trece (2.013), por medio del cual se rechazó la demanda de la referencia.

**SEGUNDO.-** En firme este proveído, DEVUÉLVASE el Expediente al Juzgado de origen.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente Dra. Maria Elena Giraldo Gómez. Bogotá, D. C., dos (2) de marzo de dos mil seis (2006). Radicación número: 44001-23-31-000-1997-01128-01(15785).

REFERENCIA:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
RADICADO:  
INSTANCIA:  
ASUNTO:

REPARACIÓN DIRECTA  
MARTHA LUZ LOPEZ ARANGO  
U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-  
05001333302520130048901  
SEGUNDA  
RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

**NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE**

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala, en sesión de la fecha, tal y como consta en el Acta No. 43

**LOS MAGISTRADOS**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**