



**Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SECCIÓN C**

Barranquilla D. E. I. y P., trece (13) de enero de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Radicado	08-001-23-33-002-2021-00134-00
Medio de Control:	Reparación Directa
Demandante	Naason Armando Montaña Cermeño y Otros.
Demandado	La Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional de Colombia - Policía Metropolitana de Barranquilla.
Magistrado Ponente	JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO

II. PRONUNCIAMIENTO

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Barranquilla, el 26 de octubre de 2021, a través del cual, rechazó la demanda por caducidad.

III. ANTECEDENTES

Naason Armando Montaña Cermeño, en representación de sus hijos menores Salome Montaña Urueta y Armando José Montaña Urueta, y, Loren Lizeth Urueta Manjarrez y Carmen Cecilia Cermeño Reinero, a través de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, solicitando que:

1. Se declare a las entidades demandadas administrativamente responsable de los daños antijurídicos ocasionados por el atentado terrorista ocurrido el 27 de enero de 2018 en las instalaciones de la Estación de Policía de San José.

2. Se condene a las accionadas al pago de perjuicios materiales y morales en la suma de quinientos setenta millones quinientos setenta y un mil trescientos pesos (\$ 570.571.300).

V. AUTO APELADO

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Barranquilla, por auto del 26 de octubre de 2021 rechazó la demanda al encontrar que para la fecha de su presentación, esto es, el 12 de agosto de 2020 ya había ocurrido el fenómeno de la caducidad.

VI. FUNDAMENTO DE LA APELACIÓN

El accionante inconforme con lo dispuesto por el juez de primera instancia presentó recurso de apelación alegando que la demanda fue presentada en tiempo, puesto que el Decreto 564 de 2020, otorgó un mes para realizar la actuación correspondiente en aquellos casos en que el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad fuere inferior a 30 días.

VIII. CONSIDERACIONES

PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

Conforme con lo previsto en el numeral 1º del artículo 243 del CPACA¹, el auto que rechace la demanda o su reforma es susceptible del recurso de apelación.

COMPETENCIA

La Sala es competente para conocer del presente asunto al tenor de lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, numeral 2º, literal g).

PROBLEMA JURÍDICO

La Sala deberá determinar si le asiste razón al Juez de primera instancia que rechazó la demanda por caducidad, o si, por el contrario, debe revocarse la decisión teniendo

¹ Modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021.

en cuenta que, la demanda fue presentada dentro del término exceptivo estipulado en el artículo 1º del Decreto Legislativo 564 de 2020, lo que daría lugar a su admisión.

TESIS

La Sala se anticipa en señalar que la decisión adoptada por el juez de primera instancia será confirmada, toda vez que están dados los requisitos para la configuración del fenómeno jurídico de caducidad, pues a pesar de que en el presente caso sea aplicable la excepción prevista en el artículo 1º del Decreto 564 de 2020, el medio de control de reparación directa fue presentado de forma extemporánea, esto es, por fuera del mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

CADUCIDAD

La caducidad obedece a la necesidad del Estado de imprimirle estabilidad a las situaciones jurídicas, acabando con la duda de que sus actos puedan llegar a ser anulados en cualquier tiempo, una vez expedidos. También se ha sostenido que el fin de la caducidad es el de preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser ejercido y para darle así firmeza a las situaciones jurídicas².

La doctrina nacional, ha señalado que la caducidad es un presupuesto procesal de la acción, y ella se configura “...cuando la ley ha señalado un término para su ejercicio y de la relación de los hechos de la demanda o de sus anexos resulta que está ha vencido”³.

Frente al fenómeno jurídico de la caducidad, la Corte Constitucional ha expresado:

“(...) La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, de manera que, al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos

² La Sala Plena del Consejo de Estado, sobre el tema de la caducidad para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, sostuvo en sentencia del 21 de noviembre de 1991, C.P. Dolly Pedraza de Arenas, que “...Para que se dé el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Iniciado el término con la publicación, notificación o comunicación. Lo que ocurra de ahí en adelante no tiene virtualidad alguna para modificar el plazo perentorio y de orden público señalado por la ley. El término se cumple inexorablemente...”

³ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, Tomo I Teoría General del Proceso, Sexta Edición, 1978, Editorial ABC. Pág. 179.

imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado”⁴.

Puede decirse entonces que la caducidad es un fenómeno procesal, en virtud del cual, por el sólo transcurso del tiempo sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado la posibilidad de demandar a través de la vía jurisdiccional. Para la ocurrencia de la caducidad, no se requiere de ningún elemento adicional, basta el simple transcurso del tiempo hasta completar el término que haya fijado la ley, para que el hecho causante del daño no pueda ser demandado en la vía jurisdiccional.

La caducidad deberá computarse atendiendo a la forma como el legislador haya señalado dicho término para cada acción, lo cual siempre será en días, meses o años. Para su cómputo, habrá que acudir, por remisión, que autoriza el artículo 306 del CPACA., a la forma como lo prescribe el artículo 118 del CGP, en concordancia con el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913⁵.

Tratándose del medio de control de reparación directa, el literal i) del numeral 2º) del artículo 164 del CPACA, estableció un término de dos (2) años contados a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho u omisión causante del daño, o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa, o en su defecto, desde el momento en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, si este sucedió en un tiempo posterior, pero en el entendido que pueda demostrar la imposibilidad de poder conocerlo al momento de su ocurrencia.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 169 del CPACA, señala que: “(...) *Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: 1. Cuando hubiere operado la caducidad. (...)*” (Subrayado fuera de texto).

EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL DECRETO 564 DE 2020, PARA EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-565 del 17 de mayo de 2000, Exp. D-2643, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵ Régimen Político y Municipal.

El artículo 215 constitucional, otorgó la facultad temporal y excepcional al Gobierno Nacional de expedir Decretos Legislativos en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En desarrollo de dichas facultades, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional generado por la pandemia del Covid-19, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, sin que haya sido prorrogado⁶.

Del mismo modo, expidió el Decreto Legislativo 564 de 2020 a través el cual, efectuó precisiones respecto de la suspensión de términos de prescripción y caducidad, en los siguientes términos:

*“(...) Artículo 1. **Suspensión términos de prescripción y caducidad.** Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para derechos, acciones, medios control o presentar demandas ante la Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 marzo 2020 hasta el día que Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación los términos judiciales.*

El conteo de los términos prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal. (...)”. (Negritas fuera de texto).

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-213 de 1º de julio de 2020⁷, declaró ajustado a la constitución el anterior decreto, salvo la expresión “y caducidad”, prevista en el parágrafo del artículo 1º *ídem*, que se declaró inexecutable.

⁶ La Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 de 20 de mayo M.P. José Fernando Reyes Cuartas, declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-213 de 1o. de julio de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo, “[...] sí, en términos generales, este decreto legislativo busca salvaguardar los derechos de los usuarios del sistema judicial para la protección de sus derechos y mecanismos de acceso a la administración de justicia, particularmente, en lo relativo al conteo de los términos de prescripción y caducidad, ante la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. Con tal propósito, este decreto legislativo instituye, en términos generales, las siguientes medidas: (i) suspensión de términos de prescripción y caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal; (ii) el conteo de su reanudación cuando el plazo para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad fuera inferior a treinta (30) días; (iii) aclaración que la suspensión de términos prevista en el decreto no es aplicable en materia penal; y, (iv) suspensión de términos procesales para el desistimiento tácito y los términos de duración del proceso, así como su reanudación [...]”.

Por su parte, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PSCJA20-11581 de 27 de junio de 2020⁸, dispuso el levantamiento de los términos judiciales a partir del 1° de julio de ese año. Se tiene entonces que, el cómputo del término de caducidad se mantuvo suspendido desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, y se reanudó a partir del 1° de julio de la misma anualidad.

En aras de dar claridad sobre la norma aplicable al caso que nos ocupa, es necesario traer a colación lo expuesto por el Consejo de Estado que en auto del 29 de abril de 2021⁹, resolvió revocar el auto que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por el Conjunto Hacienda Santa Bárbara Propiedad Horizontal contra el Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá y otros, e hizo una interpretación de la normativa precedentemente citada, de la siguiente manera:

“(...) Adicionalmente, se advierte que el Decreto estableció una excepción garantista para el cómputo del término de prescripción y caducidad respecto de los casos en que el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad fuera inferior a 30 días, evento en el que se concedió un (1) mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión de términos por parte del Consejo Superior de la Judicatura, para realizar la actuación correspondiente

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que, contrario a lo establecido por el Tribunal, en el presente caso, la presentación del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resultó oportuna, toda vez que para la fecha de suspensión de los términos judiciales, esto es, el 16 de marzo de 2020, el plazo que restaba para hacer inoperante la caducidad era inferior a 30 días, pues la demandante radicó la solicitud de conciliación prejudicial el 25 de febrero de ese año, es decir, faltando 13 días para que operará la figura de la caducidad.

Entonces, como la suspensión de los términos judiciales se levantó a partir del 1o. de julio de 2020, la excepción prevista en el Decreto Legislativo núm. 564 de 2020, transcurrió entre el 2 de julio y el 2 de agosto de 2020, fecha última para instaurar la demanda, y como esta se radicó el 30 de julio de esa misma anualidad, lo fue oportunamente (...)”
(Subrayado fuera de texto).

De la tesis jurisprudencial transcrita se tiene que la excepción señalada en el Decreto ampliamente mencionado sólo aplicó del 2 de julio de 2020 al 2 de agosto de la misma anualidad, pues se estipuló que la oportunidad para demandar sería de un mes, esto es, 30 días contados a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, que fue el 1 de julio de 2020.

⁸ “Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 29 de abril de 2021, Exp.: 25000-23-41-000-2020-00428-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS FRENTE AL MARCO JURÍDICO

El accionante pretende que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a las demandadas, por los daños antijurídicos que se le causaron en el atentado terrorista que tuvo lugar en la Estación de Policía San José de la ciudad de Barranquilla.

Establecidos los parámetros sobre los cuales debe fundarse el análisis de la caducidad, la Sala a fin de comprobar si el presente medio de control se impetró por fuera de los términos establecidos en la ley procederá a establecer si están dados los presupuestos que el ordenamiento superior prevé para la configuración del aludido fenómeno jurídico.

En el caso bajo estudio, el atentado terrorista en la Estación de Policía San José, hecho que presuntamente afectó al demandante ocurrió el 27 de enero de 2018.

En ese sentido, sí se toma como fecha para iniciar el conteo de la caducidad el día en que ocurrieron los hechos, esto es, el 27 de enero de 2018, en virtud de la normativa precedentemente transcrita de que se tienen 2 años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del suceso causante del daño para presentar demanda de reparación directa, el plazo para demandar vencía, en principio, el 28 de enero de 2020.

Sin embargo, a fin de agotar el requisito de procedibilidad de que trata el numeral 1º del artículo 161 del CPACA, la parte actora presentó solicitud de audiencia de conciliación extrajudicial el 18 de diciembre de 2019, es decir, un (1) mes y diez (10) días antes que feneciera el término de caducidad, interrumpiéndolo de esta manera a las luces de los artículos 21 de la Ley 640 de 2001¹⁰, y, 3º del Decreto 1716 de 2009¹¹. De acuerdo con las anteriores disposiciones, el término de tres (3) meses que como máximo podía suspenderse el término de caducidad del presente medio, contados a partir del 18 de diciembre de 2019, fecha en la cual ésta se suspendió, se cumplían el

¹⁰ Art. 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".

¹¹ "Art. 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 expidan 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.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadamente 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 tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. 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."

18 de marzo de 2020, pero, como la Procuraduría expidió constancia el 27 de febrero de la misma anualidad, hasta ahí se suspendió el término de caducidad, y a partir de esta fecha se reanudó el conteo del plazo, por los días que faltaban cuando se solicitó la audiencia de conciliación.

Así las cosas, la demanda en cuestión debía presentarse a más tardar el 9 de abril de 2020, no obstante, se debe tener presente que por disposición de los Acuerdos PCSJA20-11518 de 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020 y los Decretos 469 de 23 de marzo de 2020 y 564 de 15 de abril de 2020, se suspendieron los términos judiciales y procesales desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio del mismo año tiempo que no deberá contabilizarse para efectos de establecer si la acción caducó o no.

Se tiene entonces que del 27 de febrero de 2020 día en el que se expidió la constancia de conciliación, al 15 de marzo de 2020 que fue el día anterior a la fecha de suspensión de términos, transcurrieron 17 días, los cuales, deben descontarse del mes y 10 días faltantes para que feneciera el término de caducidad. Dicho cálculo, da como resultado 23 días, es decir que, el demandante tenía hasta el 24 de julio de 2020 para presentar demanda, pues el citado decreto estipuló que los términos se reanudarían a partir del día hábil siguiente a la fecha del levantamiento de la suspensión.

Sin embargo, la Sala observa que, en el asunto bajo estudio para la fecha de suspensión de los términos judiciales, esto es, el 16 de marzo de 2020, el plazo que restaba para hacer inoperante la caducidad era inferior a 30 días, razón por la cual, es aplicable la excepción de caducidad prevista en el artículo 1º del Decreto Legislativo 564 de 2020, lo cual, no fue analizado por el *A quo*.

No obstante, yerra el demandante al interpretar que el decreto legislativo concedió un (1) mes adicional al que restaba para la operancia de la caducidad del medio de control, pues como ya se señaló en el marco normativo y jurisprudencial, el Consejo de Estado al analizar esta excepción garantista, dejó claro que el término otorgado por la normativa transcurrió entre el 2 de julio y el 2 de agosto de 2020, que era la última fecha para demandar.

En este sentido, el demandante tuvo hasta el 2 de agosto de 2020 para impetrar demanda, y la instauró el 12 de agosto del citado año, significa ello, que el medio de

control de reparación directa se ejerció por fuera de la oportunidad establecida en la ley, aun aplicando la excepción del ya citado decreto.

En ese orden de ideas, resulta procedente el rechazo de la demanda decretado en primera instancia, razón por la cual, se confirmará la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Barranquilla, 26 de octubre de 2021, mediante el cual se rechazó la demanda.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

Firmado por

JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

008

Tribunal Administrativo De Barranquilla – Atlántico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b685c9455ab58b3cb5129aeed1432da0dbc7a88f58947dc58cee427028885136**

Documento generado en 13/01/2022 08:30:48 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



JAVIER EDUARDO BORNACELLY CAMPBELL



CESAR AUGUSTO TORRES ORMAZA