



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado N°:** 54-001-33-33-001-2017-00407-01  
**Demandante:** Mayerli Andrea Caballero Delgado  
**Demandado:** Nación- Rama Judicial  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido en audiencia inicial el veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)<sup>1</sup>, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante el cual se declaró probada la excepción denominada prescripción de la sanción moratoria propuesta por la Nación – Rama Judicial y diera por terminado el proceso.

### **1.- LA DEMANDA**

Actuando en causa propia y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Mayerli Andrea Caballero Delgado solicita la nulidad del acto administrativo N° DESAJCUO17/1799 del 30 de mayo del 2017 expedido por la demandada, mediante el cual se niega el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías definitivas.

A título de restablecimiento del derecho solicitan el reconocimiento y pago de la citada prestación.

### **2.- AUTO APELADO**

Mediante auto dictado en audiencia inicial el día veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020), la Juez Primera Administrativa Oral del Circuito de Cúcuta, declaró probada la excepción denominada prescripción de la sanción moratoria propuesta por la Nación – Rama Judicial, indicando:

- Que la prescripción extintiva del derecho es una excepción mixta, que por razón de economía procesal se deberá resolver como previa, conforme lo señala el numeral 5 del artículo 180 de la Ley 1437 del 2011.
- Que la sanción moratoria que eventualmente podría configurarse de la obligación que tenía la encartada de pagar oportunamente las cesantías definitivas a la demandante por la finalización de la relación legal que sostuvo

<sup>1</sup> Folios 68 cuaderno 2 del expediente digital.

Radicado 54-001-33-33-001-2017-00407-01  
Demandante: Mayerli Andrea Caballero Delgado  
Demandado: Nación- Rama Judicial  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

con la entidad demandada, debe establecerse desde la fecha en la que la obligación se hizo exigible para efectos de establecer si operó o no el fenómeno prescriptivo.

- Que para determinar en que momento la obligación de pagar las cesantías se hizo exigible, se debe tener en cuenta las fechas de desvinculación de la demandante, es decir 30 de junio del 2012 y 18 de septiembre del 2013, pues la demandada a partir de estas fechas debió adelantar el trámite para el pago de las cesantías definitivas sin que para ello se requiriera solicitud de la señora Mayerli Andrea Caballero Delgado, primero por la condición apremiante de la trabajadora quien quedó cesante y en segunda medida porque de acuerdo al numeral 4 del artículo 4 de la Ley 1437 del 2011 las actuaciones administrativas podrán iniciarse oficiosamente por las autoridades, máxime cuando se encuentra de por medio derechos de índole laboral y prestacional.
- Que en lo que concierne al primer periodo del vínculo laboral, la administración debió emitir a más tardar el acto de reconocimiento de las cesantías, el día 24 de julio del año 2012 constituyéndose la mora en el pago a partir del 05 de octubre del 2012; en cuanto al segundo periodo laboral, la demandada debió proferir el acto de reconocimiento de las cesantías el 09 de octubre del año 2013 constituyéndose la mora a partir del 02 de enero del 2014.
- Que la reclamación correspondiente a la indemnización de la sanción moratoria se elevó el día 22 de marzo del 2017, por fuera de los 3 años a que alude artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, norma aplicable al asunto.
- Que dentro de la petición elevada por la actora el día 23 de julio del 2015 sólo solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías sin hacer mención a esa indemnización; afirmando que el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción señaló que la mora se causa de manera autónoma al auxilio de cesantía, razón por cual no se acogió favorablemente la posición de la parte actora, fundamentado en la Sentencia SU 004 del 25 de agosto del 2016 dentro del proceso 080012331000-2011-00628-01, operando por ello el fenómeno jurídico de la prescripción, considerando que no resultaba posible empezar a contabilizar el término prescriptivo a partir del desembolso de las cesantías definitivas por corresponder a una prestación autónoma de la sanción.
- Que teniendo en cuenta los periodos laborados por la demandante (01-01-2012 al 30-06-2012) la consignación de las cesantías al fondo respectivo debería haberse hecho más tardar el día 14 de febrero del 2013, y del periodo laborado del 06-05-2013 al 18-09-2013, la consignación de las cesantías al fondo respectivo debería haberse hecho más tardar el día 14 de febrero del 2014, por lo que el derecho a reclamar la mora debería ejercerse en el primer

Radicado 54-001-33-33-001-2017-00407-01  
 Demandante: Mayerli Andrea Caballero Delgado  
 Demandado: Nación- Rama Judicial  
 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

periodo laborado hasta el día 15 febrero del 2016 y el segundo periodo laboral hasta el 15 febrero del 2017.

### 3.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión citada anteriormente, argumentando que, si bien es cierto la sanción moratoria es accesoria al reconocimiento de las cesantías, tal como lo expuso el despacho, considera que la misma se va causando día a día, y que ésta se dio desde el 02 de enero del 2014 hasta el 26 de agosto del 2015, por lo que solicita se revoque el auto que dio por terminado el proceso, indicando que se debe decretar una prescripción parcial de la sanción por mora causada desde el 02 de enero del 2014 hasta el 21 de marzo del 2014, por haberse presentado la solicitud del reconocimiento de la sanción por mora el día 22 de marzo del 2017, ya que dicha sanción se causó sucesivamente desde el 21 de marzo del 2014 hasta el 26 de agosto del 2015, sustentado en que la referida sanción es una medida de apremio para que la entidad pague en oportunidad las cesantías a los servidores públicos.

### 4.- DECISIÓN

#### 4.1.- Asunto a resolver

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si se ajusta a la legalidad el auto proferido en audiencia inicial por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante el cual declaró probada la excepción de prescripción de la sanción moratoria propuesta por la Nación – Rama Judicial?

#### 4.2.- Reglas jurisprudenciales relacionadas con la sanción moratoria, prevista en Ley 50 de 1990, por la no consignación de cesantías anualizadas.

La regla jurisprudencial sentada en la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII -022-2020 proferida por la Sección segunda del Consejo de Estado del 06 de agosto de 2020, aclaratoria de la Sentencia de Unificación CE-SUJ004 de 25 agosto de 2016<sup>2</sup>, preciso lo siguiente:

**“PRIMERO: UNIFICAR JURISPRUDENCIA** en la Sección Segunda del Consejo de Estado, para señalar en cuanto a la prescripción de la sanción moratoria de la Ley 50 de 1990, las siguientes reglas jurisprudenciales:

i) El momento a partir del cual se contabiliza el término de la prescripción de la sanción moratoria de las cesantías anualizadas prevista en la Ley 50 de 1990, es desde su causación y exigibilidad, es decir, el 15 de febrero de la anualidad siguiente, por ende, la reclamación administrativa deberá presentarse dentro de los tres años siguientes, so pena de configurarse la prescripción extintiva.

ii) Cuando se acumulen anualidades sucesivas de sanción moratoria prevista en la Ley 50 de 1990 por la ausencia de consignación de cesantías anualizadas, el término prescriptivo deberá contabilizarse de manera independiente por cada año, de tal modo que el empleado dispone de 3 años contados a partir del 15 de febrero del año siguiente a su causación para

<sup>2</sup> C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

Radicado 54-001-33-33-001-2017-00407-01  
Demandante: Mayerli Andrea Caballero Delgado  
Demandado: Nación- Rama Judicial  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*reclamar la sanción moratoria correspondiente, so pena de su extinción.*

La anterior decisión fijó una regla jurisprudencial clara, la sanción moratoria está sujeta a un término prescriptivo el cual se encuentra consagrado en el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social<sup>3</sup>, el cual indica que la reclamación del empleado sobre un derecho o prestación debida, deberá efectuarse dentro de los tres años, so pena de prescripción, término susceptible de ser interrumpido por el reclamo del trabajador por un lapso igual al inicial.

El artículo 99 de la Ley 50 de 1990 señala la sanción moratoria como una de las características del nuevo régimen de cesantías, así: “[...] 3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que él mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada día de retardo”.

A su vez, debe tenerse en cuenta que el término prescriptivo se cuenta desde que la obligación se haya hecho exigible, en virtud de lo cual y por ser una obligación sometida a plazo, surge a partir de su vencimiento, como consecuencia de ello, la sanción por mora en la falta de consignación de las cesantías anualizadas se causan a partir del día siguiente al del vencimiento de la oportunidad que tenía la administración para proceder al pago, es decir, el día 15 de febrero siguiente a la anualidad que causó el pago de las cesantías, es allí, a partir del cual nace la penalidad, que sin ser un derecho, beneficia al empleado cesante.

Es claro que la causación de la sanción por mora resulta totalmente independiente a la prestación social, pues la misma no está sujeta o condicionada al reconocimiento de la cesantía. Al respecto la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-022-2020 proferida por la Sección segunda del Consejo de Estado del 06 de agosto del 2020, precisó;

*“No puede entenderse de otra manera, pues en voces de la jurisprudencia, el nacimiento de la sanción por mora no está condicionado al reconocimiento de la cesantía, ocurriendo de pleno derecho por el incumplimiento del pago de parte del empleador dentro de los términos de ley, por lo que la subsistencia de la obligación prestacional tampoco puede impedir la extinción por el paso del tiempo. En términos sencillos, la existencia formal y subsistencia de la cesantía, no determina ni la causación ni la extinción de la moratoria. ...”*

Ahora bien, a juicio de la misma corporación, si bien las reglas de unificación se establecieron respecto de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías anualizadas reguladas por la Ley 50 de 1990, son igualmente aplicables frente a la sanción relativa al reconocimiento y pago extemporáneo de cesantías definitivas o parciales, regidas por las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, pues lo que varía en estos casos es el momento en que se hace exigible la sanción moratoria y no el criterio cómo debe contarse la prescripción a partir de su exigibilidad.

<sup>3</sup> Artículo 151. -Prescripción. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

Radicado 54-001-33-33-001-2017-00407-01  
Demandante: Mayerli Andrea Caballero Delgado  
Demandado: Nación- Rama Judicial  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Para el caso en Concreto, en el plenario se encuentran probados los siguientes hechos:

- a) Que la parte demandante, señora MAYERLI ANDREA CABALLERO DELGADO, tuvo una relación laboral con la demandada, Rama Judicial, en dos periodos, del 01 de enero del 2012 al 30 de junio del 2012 y del 06 de mayo del 2013 al 18 de septiembre del 2013.
- b) Que el día 23 de Julio del 2015 la demandante presentó ante el jefe de recursos humanos de Administración Judicial de la ciudad de Cúcuta, "SOLICITUD DE RECONOCIMIENTO Y CONSIGNACION DE CESANTIAS" en los siguientes términos, "(...) solicito a su dependencia el trámite de reconocimiento y consignación en el fondo de pensiones y cesantías protección, previo proceso de liquidación, el valor correspondiente a las cesantías que a la fecha no han sido depositadas en dicho fondo y que comprenden los siguientes periodos<sup>4</sup>".
- c) Que se emitieron las Resoluciones DESAJCR15-1914 y DESAJCR15-1916 del 27 de Julio del 2015, dentro de las cuales la demandada reconoció a favor de la señora Mayerli Andrea Caballero Delgado el pago por concepto de cesantías definitivas, derivadas de las relaciones laborales expuestas en la parte resolutive de los referidos actos.
- d) Que el 22 de marzo del 2017, la demandante radicó petición tendiente a obtener el pago de la indemnización por el no pago oportuno de las cesantías, petición que fue resuelta mediante oficio DESAJCUO17-1799 del 30 de mayo del 2017, negándose dicha reclamación.

Pues bien, de acuerdo con los hechos probados y según las reglas jurisprudenciales señaladas en párrafos anteriores, advierte el Despacho, tal como lo indicara la Juez de Primera Instancia, que la señora Mayerli Andrea Caballero Delgado no tiene derecho a reclamar la sanción moratoria por el pago tardío del auxilio de cesantías anualizado, pues teniéndose en cuenta los periodos laborados operó el fenómeno de prescripción consagrado en el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social; motivo por el cual esta Corporación acoge lo expuesto en la providencia recurrida, pues la sanción moratoria opera como prestación autónoma y no accesoria del derecho del pago de las cesantías.

Contrario a lo expuesto por la parte actora, la sanción moratoria no opera en tracto sucesivo, sino como una obligación sometida a plazo, la cual no puede asimilarse o conjugarse en una sola como lo pretende la demandante, acogiéndose a la interrupción del término prescriptivo por un periodo igual con fundamento en la solicitud elevada tendiente al reconocimiento de sus cesantías, en ese orden, el material probatorio acredita que la demandante elevó reconocimiento y pago de la sanción moratoria el día 22 de marzo del 2017, es decir, cuando había transcurrido más allá del termino trienal previsto en el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, tal como a continuación se constata:

<sup>4</sup>Ver Folio 22 cuaderno 2 del expediente digital

Radicado 54-001-33-33-001-2017-00407-01  
 Demandante: Mayerli Andrea Caballero Delgado  
 Demandado: Nación- Rama Judicial  
 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Anualidad de las cesantías	Exigibilidad de la sanción	Fecha a partir de la cual opera la prescripción	Fecha de la reclamación sanción	Tiempo transcurrido entre la fecha de exigibilidad y la petición de sanción
2012	15/02/2013	15/02/2016	22/03/2017	4 años, 1 mes, 7 días
2013	15/02/2014	15/02/2017	22/03/2017	3 años, 1 mes, 7 días

De acuerdo con lo anterior, como la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la demora en la consignación anual del auxilio de cesantías se efectuó, en el primer periodo laboral, transcurridos 4 años, 1 mes y 7 días, y en el segundo periodo laboral, 3 años, 1 mes y 7 días, por fuera de la oportunidad legal, se confirmará el auto recurrido, en el sentido de declarar probada la excepción de prescripción de la sanción moratoria propuesta por la demandada, Nación - Rama Judicial.

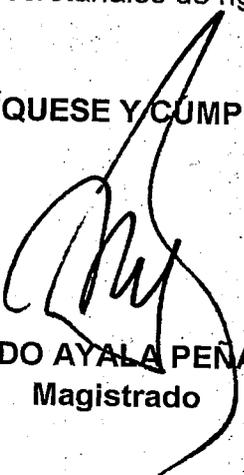
En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

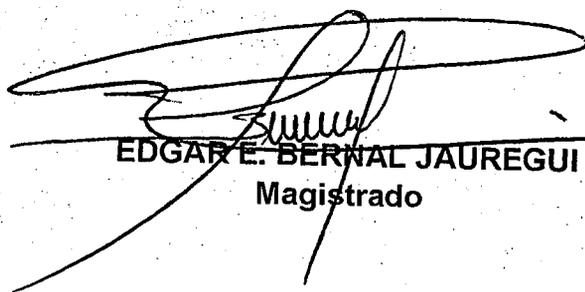
**RESUELVE:**

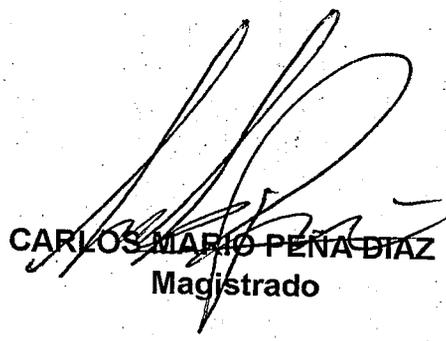
**PRIMERO: CONFÍRMESE** la decisión adoptada en el auto de fecha veintidós (22) de Julio de dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, por medio de la cual se declaró probada la excepción denominada prescripción de la sanción moratoria, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
 Magistrado

  
**EDGAR E. BERNAL JAUREGUI**  
 Magistrado

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
 Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente. HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No:** 54-001-33-33-003-2020-00245-01  
**Demandante:** Wilson Geovanny Ibarra Ortiz  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante en contra de la providencia proferida el dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021)<sup>1</sup> por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, mediante la cual se rechazó la demanda en aplicación de lo dispuesto en los numerales 1° y 3° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La Demanda**

Mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011, WILSON GEOVANNY IBARRA ORTIZ, formuló demanda en contra de la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional, solicitando la nulidad de los actos administrativos contenidos en el Oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 del 03 de febrero del 2020 y la Resolución N° 00211 del 29 de enero de 2015 expedidos por la demandada.

A título de restablecimiento del derecho solicita el reintegro al servicio activo de la Policía Nacional de WILSON GEOVANNY IBARRA ORTIZ, sin solución de continuidad, en el grado de Subintendente o grado equivalente a su promoción, el pago de los salarios y demás haberes laborales en todo orden dejados de percibir hasta la fecha del reintegro, incluyendo aumentos, primas, subsidios, bonificaciones

<sup>1</sup> Folio 1 a 3, exp. 006

<sup>2</sup> **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.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

Radicado 54-001-33-33-003-2020-00245-01  
Demandante: Wilson Geovanny Ibarra Ortiz  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

y demás erogaciones a que tenga derecho y al reconocimiento y pago de daños morales.

## 2. El Auto Apelado

Mediante auto proferido el día dieciséis (16) de febrero de (2021), el Juez Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, rechazó la demanda en aplicación de lo dispuesto en los numerales 1° y 3° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, con fundamento en las siguientes valoraciones:

- Que las pretensiones de la demanda se suscriben a la declaratoria de nulidad y restableciendo del derecho de los actos administrativos contenidos en el Oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 del 03 de febrero del 2020 y la Resolución N° 00211 del 29 de enero del 2015.
- Que en relación con el primero acto, advierte que no resulta procedente en atención a las disposiciones contenidas en el artículo 96 de la Ley 1437 del 2011, así como de los pronunciamientos del Consejo de Estado, toda vez que el acto que niegue o rechace una solicitud de revocación directa no constituye acto administrativo definitivo, por cuanto no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto objeto de la solicitud y, por ende, tampoco es susceptible de un control judicial por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por esta razón dicha pretensión fue rechazada.
- Que respecto del segundo acto administrativo, por medio de la cual se dispone el retiro de la Policía Nacional del señor WILSON GEOVANNY IBARRA ORTIZ, indica, por una parte, que ha operado la caducidad del acto para demandarse por este medio de control; por demás se señala que el acto administrativo fue sujeto de control judicial mediante demanda de nulidad y restableciendo del derecho ante el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, dentro del proceso radicado 54001 3333-006-2015-00390-00, el cual concluyó con sentencia de fecha nueve (09) de febrero de 2017, negándose las pretensiones de la demanda, providencia que se encuentra ejecutoriada y en archivo definitivo, configurándose la figura de la cosa juzgada.
- Que conforme a lo anterior concluye que el primero no es un acto susceptible de control judicial y respecto del segundo ya operó la caducidad, además de existir cosa juzgada.

## 3. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte demandante, interpuso recurso de apelación dentro el cual solicita se revoque la decisión adoptada por el Juez de primera instancia.

Radicado 54-001-33-33-003-2020-00245-01

Demandante: Wilson Geovanny Ibarra Ortiz

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía nacional

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Señala que contrario a lo expuesto por el *a quo*, si es procedente la pretensión de nulidad del acto administrativo Oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 de fecha 3 de febrero de 2020, por el cual se niega la revocatoria directa del acto administrativo representado en la Resolución 00211 del 29 de enero de 2015, toda vez que la revocatoria directa tiene como propósito que la misma autoridad administrativa que expidió el acto o su superior, revise la decisión y pueda revocarla siempre que se configure alguna de las causales del artículo 93 del CPACA, por oponerse en forma manifiesta a la Constitución y a la Ley; si no es concordante con el interés público o social, o atenta contra él o si causa agravio injustificado a una persona.

Asimismo, considera que lo afirmado por el Juez de primera instancia, al señalar que el acto que niega la revocatoria directa no es demandable, puesto que no crea una situación jurídica nueva o diferente a la creada por el acto cuya revocatoria se pide, no es un criterio expreso, toda vez que el pronunciamiento de la Policía Nacional, de manera simple y sin mayor juicio, sólo afirmara que la petición de revocatoria no era viable, permitiéndose la posibilidad que ante estos eventos, estando ante una nueva situación o diferente, creada por el acto cuya revocatoria se solicita pueda acudirse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Añade que la condición de su poderdante al momento de la notificación de la Resolución 00211 del 29 de enero de 2015 es totalmente diferente, pues al solicitar la revocatoria de dicho acto administrativo y cuya respuesta negativa se plasmó en el oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 de fecha 3 de febrero de 2020, ya ostentaba la calidad de persona absuelta, libre de requerimiento judicial de carácter internacional, carente de responsabilidad penal decretada en audiencias penales por la justicia de la República de Venezuela, por ello se reclama que se retrotraiga la situación que ha generado graves perjuicios al señor Wilson Geovanny Ibarra Ortiz.

Concluye manifestando que la Policía Nacional excedió sus facultades al momento de la destitución de su prohijado, pues debió aplicarse la figura de suspensión del cargo contenida en el artículo 50 de la Ley 1791 del 2000.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia, oportunidad y trámite del recurso

La decisión impugnada es pasible del recurso de apelación, el cual fue interpuesto y sustentado de manera oportuna, conforme lo señala el artículo 244 de la Ley 1437 del 2011, por lo que el Despacho procederá a resolver la controversia en atención a la competencia que le asignan los artículos 153 y 243 de la referida normativa.

### 2. Problema Jurídico a Resolver

Le corresponde a la Sala determinar si se ajusta a derecho el auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, mediante el cual rechazó la

Radicado 54-001-33-33-003-2020-00245-01  
Demandante: Wilson Geovanny Ibarra Ortiz  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

demanda en aplicación de lo dispuesto en los numerales 1° y 3° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

Para resolver el asunto, la Sala advierte que el rechazo de la demanda fue declarado de conformidad con las siguientes circunstancias; i) la caducidad y la cosa juzgada frente a la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho de la Resolución N° 00211 del 29 de enero de 2015, y ii) la no susceptibilidad de control judicial del oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 de fecha 3 de febrero de 2020.

De la sustentación del recurso de apelación, se observa que el apoderado judicial de la parte demandante no hace reparos frente a la decisión que rechazó la demanda por las circunstancias contenidas en lo ordinales i) y ii) relacionado línea arriba, por lo que la Sala al no encontrar reparos concretos o razones de inconformidad, se abstendrá de abordar el estudio de estas; el Consejo de Estado Sección Segunda Subsección "A" en providencia del 10 de octubre del 2019, proceso radicado 13001-23-33-000-2015-00035-01 (4719-16), C.P. William Hernández Gómez, señaló; *"Un escrito de apelación que no contenga argumentos tendientes a desvirtuar las razones que fundamentan el fallo de primera instancia, impide un reexamen de los mismos de carácter oficioso por parte de la segunda instancia, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley, situación que no ocurre en el presente caso, pues no se configura ningún vicio protuberante que afecte la legalidad de la decisión objeto de apelación y que le imponga a la Sala el deber de pronunciarse de oficio"* adicionalmente, conforme lo señalado en la artículo 320 del CGP, reza; *"El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante para que el superior revoque o reforme su decisión"*, en ese sentido, en los términos de la sustentación del recurso de apelación, la Sala resolverá sobre el rechazo de la demanda por la causal, iii) la no susceptibilidad de control judicial del oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 de fecha tres (03) de febrero de 2020, contenido en el numeral 3° del artículo 169 de la Ley 1437 del 2011.

En esos términos, se procederá a abordar el asunto respecto del acto administrativo contenido en el oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 de fecha tres (03) de febrero de 2020, el cual resolvió la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 00211 del 29 de enero de 2015 por disposición del artículo 96<sup>3</sup> de la ley 1437.

El *a quo* señala que no resulta procedente la pretensión de nulidad del acto administrativo antes señalado al considerar que la respuesta a la solicitud de revocatoria directa no constituye un acto administrativo definitivo, por cuanto no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto objeto de la solicitud.

La Sala acoge la postura que al respecto tuvo el juez de primera instancia para rechazar la demanda, y es que, en lo que tiene que ver con los actos administrativos susceptibles de control judicial, debe partirse de la definición realizada por el Consejo de Estado, en la que se ha precisado que el acto administrativo es toda

<sup>3</sup> ARTÍCULO 96. EFECTOS. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

Radicado 54-001-33-33-003-2020-00245-01

Demandante: Wilson Geovanny Ibarra Ortiz

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos<sup>4</sup>.

En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».<sup>5</sup>

La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad<sup>6</sup>, hay tres tipos de actos a saber:

i) Los actos preparatorios, accesorios o de trámite; son aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración<sup>7</sup>.

ii) Los actos definitivos: son aquellos que define el artículo 43 de la Ley 1437 del 2011, indicando *“Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación”*; es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.

iii) Los actos administrativos de ejecución, son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

El Consejo de Estado ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de agosto de 2004, expediente 2000-0057-01, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 10 de abril de 2008, expediente 25000-2324-000-2002-00583-01, M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>6</sup> José Antonio García – Trevijano Fos. *Los actos administrativos*. Segunda Edición 1991. Editorial civitas s. a. Madrid España. Pág. 191. El autor clasifica los actos administrativos de acuerdo a su inserción en el procedimiento administrativo y recurribilidad, en la cual establece: «El procedimiento administrativo no es más que una concatenación de actos que tienden a un resultado final. De aquí se deduce, sin ninguna violencia interpretativa, que existen dos tipos de actos: unos, la mayor parte, que sirven para el resultado final, y otros que suponen propiamente, la finalización. Actos de procedimiento o de trámite significan la misma cosa. Acto final o resolución son, también, términos equivalentes.»

<sup>7</sup> *Ibidem*

Radicado 54-001-33-33-003-2020-00245-01  
 Demandante: Wilson Geovanny Ibarra Ortiz  
 Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional  
 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Conforme a lo anterior, para la Sala es claro que el Oficio N° S-2020-006895 DIPON DITAH 1.1.0 de fecha 3 de febrero de 2020, es una decisión que niega una solicitud de revocatoria directa, el cual, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>8</sup>, no es demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que no crea una situación jurídica nueva o diferente a la creada por el acto cuya revocatoria se pide.

Sobre la calidad de enjuiciable del acto que niega la solicitud de revocatoria directa, es abundante la jurisprudencia que respalda lo dicho por el juez de primera instancia, en cuanto a que no es una decisión susceptible de control judicial porque no crea, modifica o extingue una situación jurídica, para lo cual se cita la línea jurisprudencial, reiterada *in extenso* así:

**"En efecto, los actos administrativos por medio de los cuales se niega una solicitud de revocatoria directa son actos administrativos no susceptibles de control judicial.** Así lo ha sostenido esta Corporación en múltiples oportunidades. La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 4 de octubre de 2018<sup>9</sup>, reiteró dicho criterio así:

"[...] Sobre el punto, esta Corporación ha estimado que la decisión que niega una revocación no tiene control alguno, atendiendo a lo estatuido en el artículo 72 del C.C.A., en el sentido de que ni la petición ni la decisión que recaiga sobre la solicitud de revocatoria revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo. La siguiente providencia refleja lo anunciado:

"Contra las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa el interesado tiene dos opciones: acudir a la vía jurisdiccional si en tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se dan los presupuestos para su ejercicio (artículo 85 en concordancia con el 135 del C.C.A.), o solicitar la revocatoria directa.

Si se acoge esta última, en principio, el acto que la resuelve no tiene control jurisdiccional, ya que sería un mecanismo para desconocer una decisión inicial ejecutoriada contra la que no se agotó la vía gubernativa y frente a la cual muy seguramente ya había operado el fenómeno de la caducidad. Por esta razón el artículo 72 *ibidem* previene que:

"Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo".

Sin embargo, bien puede acontecer, en casos excepcionales, que el acto que resuelva la solicitud de revocatoria directa modifique total o parcialmente el acto inicial y tal decisión se adopte en contravención a la ley, como cuando, por ejemplo, quien solicita la revocatoria directa es un tercero y al titular del derecho revocado no se le cita a la actuación administrativa que surge en el trámite de la revocatoria; o cuando el interesado hace la petición y no se tiene en cuenta a un tercero que podría resultar afectado; o cuando la modificación parcial o total que operó en el acto que resolvió la revocatoria reconoce el derecho que reclama el titular pero sin ajustarse a la ley en tal reconocimiento.

Ante estos eventos se está en presencia de un nuevo pronunciamiento, no contemplado en el acto revocado, y sería inconcebible sostener que derechos reconocidos a través de

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia Rad. 11001-03-24-000-2014-00389-00(21286) del (7) de octubre de 2016.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 4 de octubre de 2018. núm. único de radicación: 11001-03-24-000-2012-00143-00. Demandante: CONDUCCOOP. M.P. Oswaldo Giraldo López

Radicado 54-001-33-33-003-2020-00245-01  
 Demandante: Wilson Geovanny Ibarra Ortiz  
 Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional  
 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

un recurso extraordinario de revocatoria directa escaparan del control contencioso administrativo<sup>10</sup>....”

En la misma línea la Sección Primera del Consejo de Estado en proveído de 29 de octubre de 2018<sup>21</sup>, enseñara:

“[...] Sobre el tema, esta Corporación ya se ha pronunciado en diferentes decisiones judiciales, en las que ha sostenido, de manera reiterada, que los actos administrativos que niegan una solicitud de revocatoria directa no tienen control jurisdiccional alguno debido a que los mismos no reviven los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, criterio que coincide con el adoptado en el auto de 6 de agosto de 2018, impugnado.

En efecto, al no contener una manifestación de voluntad de la administración que incluya nuevas decisiones en relación con el acto definitivo, el que niega la solicitud de revocatoria directa del mismo no tiene control jurisdiccional. En este caso la Resolución 56409 de 2014 en nada cambió la negativa de conceder la patente decidida en las Resoluciones 42278 y 66536 de 2013, expedidas por la SIC.

Esta Sala, en relación con el asunto que nos ocupa, en providencia de 23 de octubre de 2014<sup>22</sup>, sostuvo:

“[...] Por su parte el artículo 96 del CPACA, consagra que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

La jurisprudencia tiene precisado que en virtud de la misma, el acto que decida la solicitud de revocación directa no tiene recursos, y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo, ya que no hace parte de la vía gubernativa y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por lo cual no es susceptible de acción contencioso administrativa. No así el acto que conceda la revocación directa, es decir, el acto revocatorio, que justamente por significar una nueva situación jurídica frente a la del acto revocado, pasa a ser un nuevo acto administrativo, de allí que se considere que la revocación directa es la sustitución o supresión de un acto administrativo mediante otro acto administrativo [...]”<sup>11</sup>

De esta clara y pacífica jurisprudencia, es evidente que no le asiste razón al apelante cuando afirma que el acto que decidió la revocatoria directa sí es susceptible de enjuiciamiento por el hecho de “sólo afirmar que la petición de revocatoria directa no es viable”, pues como se indicara, esa decisión no constituye acto administrativo definitivo y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por lo cual no es susceptible de control por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, razones suficientes para que se confirme la decisión de primera instancia de fecha (16) de febrero de (2021), que rechazó la demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander,

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. No. 2640. Auto del 3 de diciembre de 1993. M.P. Dr. Miguel González Rodríguez.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Auto del 18 de diciembre de 2019. C. P. Nubia Margoth Peña Garzón. Radicado: 11001-03-24-000-2013-00343-00. Actor: Juan Carlos Llanos. Demandado Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro.

Radicado 54-001-33-33-003-2020-00245-01  
Demandante: Wilson Geovanny Ibarra Ortiz  
Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

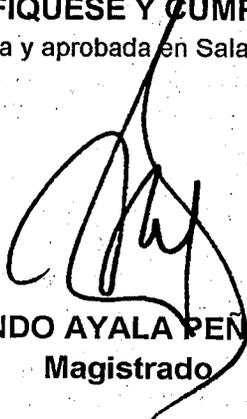
**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** del auto proferido el día dieciseis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, mediante el cual rechazó la demanda del medio de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

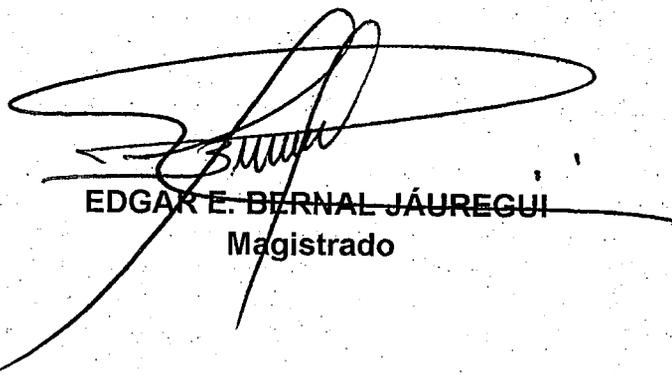
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

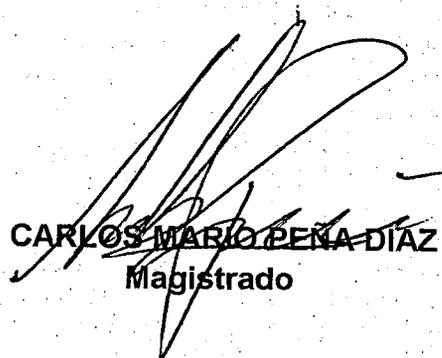
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 de la fecha)



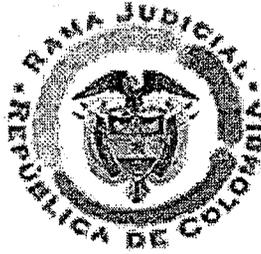
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente. HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No:** 54-001-33-33-004-2019-00258-01  
**Demandante:** Alexandra Chaparro Chaparro y Otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional  
**Medio de Control:** Reparación Directa

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante en contra de la providencia proferida el catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020)<sup>1</sup> por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, mediante la cual se rechazó la demanda en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La Demanda

El día siete (07) de junio del año 2019<sup>3</sup>, Alexandra Chaparro Chaparro, quien actúa en nombre propio y en representación de los menores Daniel Rojas Chaparro, María José Rojas Chaparro y Aylin Juliana Sánchez Chaparro, como Ana Graciela Ortega Angarita y Efrén Rojas Mejía, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional, con el objeto de que se declare administrativa y patrimonialmente responsable, con motivo de la calificación por muerte del señor Subintendente Lennis Efrén Rojas Ortega. En consecuencia, solicita se condene a la demandada al pago de perjuicios por concepto de los siguientes daños: i) perjuicios morales, ii) afectación o vulneración de derechos o bienes protegidos convencional o constitucionalmente.

<sup>1</sup> Folio 1 a 3, exp. 005

<sup>2</sup> (...)2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

<sup>3</sup> Folio 76, exp. 001

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo los hechos que se resumen a continuación:

El señor Lennis Efrén Rojas Ortega falleció el día 11 de julio del año 2017 como consecuencia de un accidente de tránsito, fungiendo como miembro activo de la Policía Nacional desde el 15 de marzo de 2002, ostentando para ese momento el grado de Subintendente; siniestro que ocurrió a bordo de una motocicleta oficial de placas XYJ-39. Señala que como consecuencia de este siniestro la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, adelantó el informe administrativo por muerte N° 300/2017<sup>4</sup>, mediante el cual se calificó la muerte del policial como “muerte en simple actividad” necesario para el reconocimiento de las prestaciones sociales.

Asimismo, que como consecuencia de la calificación como “muerte en simple actividad”, sólo se reconoció el 40% de la pensión de sobreviviente a sus beneficiarios, tal como se desprende de la Resolución 00175 del 20 de febrero de 2018<sup>5</sup>, la cual fue objeto de los recursos de reposición y en subsidio apelación, resueltos mediante las resoluciones 00512 del 25 de marzo del 2018<sup>6</sup> y 002984 del 13 de junio del 2018<sup>7</sup>, respectivamente.

Concluye manifestando que son falsos los argumentos contenidos en el informe administrativo N° 300/2017, pues contrario a lo expuesto, el señor Lennis Efrén Rojas Ortega, si tenía certificado de idoneidad para la conducción de motocicletas, por lo tanto, si se hubiese realizado una adecuada valoración sobre la idoneidad del policial para la conducción de motocicletas, hubiese ameritado calificar la muerte del señor Rojas Ortega a la luz de lo dispuesto en el artículo 69 del Decreto 1091 de 1995 es decir muerte por actos del servicio.

## 2. La Providencia Apelada

Mediante providencia del 14 de enero de 2020, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, previo estudio de la demanda y su subsanación<sup>8</sup>, resolvió rechazar la misma por cuanto la corrección no se realizó en debida forma.

Señala que el artículo 169 de la Ley 1437 del 2011, establece que la demanda será rechazada en tres hipótesis; (i) Cuando hubiere operado la caducidad; (ii) Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida; y, (iii) Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial; asimismo que en armonía con el numeral segundo antes citado, el artículo 170 ibídem refiere, *“se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciera se rechazará la demanda.”*

<sup>4</sup> Folios 46 a 51, exp, 001.

<sup>5</sup> Folios 23 a 26, exp, 001.

<sup>6</sup> Folios 28 a 32, exp, 001.

<sup>7</sup> Folios 34 a 44, exp, 001.

<sup>8</sup> Folios 82 a 94, exp, 001

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparró y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Para el caso que nos ocupa, en principio la demanda fue inadmitida, considerándose que existía una incongruencia entre el medio de control que se impetra con el sustento fáctico en que se basa la misma y con el fundamento jurídico de responsabilidad invocado, por ello, se solicitó al apoderado de la demandante adecuar la demanda de la referencia a las formalidades del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sustentó el Despacho de primera instancia que la inadmisión de la demanda se generó al considerar que lo pretendido no era otra cosa que impugnar la legalidad del Informe Administrativo por Muerte No. 300/2017, obteniéndose la modificación del quantum de los derechos compensatorios y pensionales causados tras la muerte del citado policial; dentro del término otorgado para efectuar la corrección el apoderado de la parte demandante allegó al plenario un escrito aduciendo subsanar los defectos formales enunciados, pero lo cierto es que no atendió los requerimientos del Juzgado, lo cual impidió dar trámite a la demanda de la referencia.

Considera el *a quo* que, si bien se modificó la pretensión principal de la demanda, al hacer un análisis íntegro de la demanda corregida, se evidencia que el resarcimiento que se persigue deviene del procedimiento administrativo que calificó la muerte del señor Lennis Efrén Rojas Ortega, en consideración a los hechos 7 a 12 de la demanda, en ese sentido debía hacerse uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Concluye indicando que, si bien el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011 consagra que "El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada", en este caso no es posible dar trámite oficioso a la misma como lo consagra tal precepto, ya que contrario a lo prescrito en el aparte inicial de dicha norma, la demanda no reúne los requisitos legales para su admisión, por lo que se dispuso el rechazo de la misma.

### **3. El recurso de apelación**

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación, indicando que es necesario desentrañar la obligación de reparar que tiene el Estado cuando causa un daño antijurídico por la acción u omisión de sus agentes, estableciendo cual es el marco jurídico que le abre la puerta al medio de control adecuado para tal fin; así como, cuál es el hecho que originó la falla en el servicio y que causó los perjuicios que se reclaman.

Considera que el motivo por el cual se acude al medio de control de reparación directa y no al sugerido por el Juez de primera instancia, radica en que el actuar del demandado, al reconocer solo el 40% de la pensión de sobreviviente bajo el pretexto de que el causante no tenía certificación de idoneidad para conducción de automotores institucionales, lo que se busca demostrar con la demanda que éste si

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

tenía la idoneidad, por lo que sin duda se constituyó un hecho que genera una falla en el servicio que provocó unos perjuicios.

A su vez, señala que la acción u omisión del Estado se da por la calificación incorrecta de muerte en simple actividad, cuando debió haber sido muerte en actos del servicio, situación que varió el monto de los derechos prestacionales. En cuanto a la subsanación de la demanda, indica que se realizó la modificación del acápite denominado declaraciones y condenas, precisamente para que fuera congruente con el medio de control invocado.

Adicionalmente, arguye que no es cierto que se pretenda impugnar la legalidad del informe administrativo N° 300/2017, para obtener la modificación de los derechos compensatorios y prestacionales, pues considera que este informe contiene soportes que se tuvieron en cuenta en la decisión que causó el daño a los demandantes, además de ello, señala que el informe administrativo antes mencionado es un acto preparatorio no definitivo, y por ende, no susceptible de control por la Jurisdicción Administrativa, por lo tanto, no resulta procedente acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, insistiendo que lo pretendido no es modificar el quantum de los derechos compensatorio o pensionales, ni el resultado del informe administrativo por muerte, pues lo que sí ocurrió, es que con ese resultado se incurrió en el título de imputación de falla en el servicio, generando en los demandantes perjuicios inmateriales.

Concluye que, resulta indebida la aplicación del artículo 171 del CPACA ya que el Juez de primera instancia omite señalar cuáles requisitos legales no se reúnen con la presentación de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia, oportunidad y trámite del recurso

La decisión impugnada es pasible del recurso de apelación, el cual fue interpuesto y sustentado de manera oportuna, conforme lo señala el artículo 244 de la Ley 1437 del 2011, por lo que el Despacho procederá a resolver la controversia en atención a la competencia que le asignan los artículos 153 y 243 de la referida normativa.

### 2. Problema jurídico a resolver

Previo al estudio del caso concreto, la Sala considera necesario precisar que la parte actora solicitó que se condenara a la demandada por la decisión tomada en el informe administrativo de calificación por muerte N° 300/2017, que derivó en la causación de perjuicios a los demandantes.

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Bajo ese contexto, la Sala determinará, en primer lugar, cuál es el medio de control procedente para reclamar la indemnización de perjuicios pretendida por la parte demandante; en segundo lugar, si se ajusta a derecho el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta que resolvió rechazar la demanda en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.

En orden a resolver el problema jurídico formulado, se abordarán los siguientes temas: i) la demanda y sus causales de rechazo, ii) actos administrativos susceptibles de control de judicial, iii) procedencia excepcional del medio de control de reparación directa frente a perjuicios derivados de un acto administrativo iv) acto administrativo causante del daño y el medio de control procedente, v) análisis del caso concreto.

## 2.1. La demanda y sus causales de rechazo

El artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la demanda será rechazada: **i)** cuando hubiere operado la caducidad; **ii)** cuando habiendo sido inadmitida no haya sido subsanada dentro de la oportunidad legal y **iii)** cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Como se sabe, dichas causales son taxativas, por lo que el rechazo de la demanda procede, únicamente, en esos precisos eventos, de modo que, en cualquier otro supuesto, no es posible rechazar el libelo.

Siendo así, cuando se demanda por la vía procesal inadecuada y al juzgador no le sea posible adecuar el libelo al trámite que corresponde<sup>9</sup>, el juez no podrá rechazarla, sino que deberá inadmitirla para que la parte actora corrija la *causa petendi*, salvo que el medio de control correspondiente se encuentre caducado, pues, en este caso, la demanda deberá rechazarse.

## 2.2. Actos administrativos susceptibles de control judicial

El Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Si bien el artículo 171 del CPACA establece que el juez debe admitir la demanda aun cuando el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, debe señalarse que, en ciertos casos, no puede procederse así. Por ejemplo, no es posible que los jueces adecúen una demanda de reparación directa a la de nulidad y restablecimiento de derecho, pues ello implicaría una alteración sustantiva tanto de la causa como de la pretensión (ver, entre otros, auto del 31 de mayo de 2013, expediente: 44.043, M.P. Danilo Rojas Betancourth, Subsección B, Sección Tercera, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo).

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de agosto de 2004, expediente 2000-0057-01, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».<sup>11</sup>

La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad<sup>12</sup>, hay tres tipos de actos a saber:

i) Los actos preparatorios, accesorios o de trámite: son aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración<sup>13</sup>.

ii) Los actos definitivos: son aquellos que define el artículo 43 de la Ley 1437 del 2011, indicando "*Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación*"; es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.

iii) Los actos administrativos de ejecución, son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

El Consejo de Estado ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

### **2.3. Procedencia excepcional del medio de control de reparación directa frente a perjuicios derivados de un acto administrativo**

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 10 de abril de 2008, expediente 25000-2324-000-2002-00583-01, M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>12</sup> José Antonio García – Trevijano Fos. *Los actos administrativos*. Segunda Edición 1991. Editorial civitas s. a. Madrid España. Pág. 191. El autor clasifica los actos administrativos de acuerdo a su inserción en el procedimiento administrativo y recurribilidad, en la cual establece: «El procedimiento administrativo no es más que una concatenación de actos que tienden a un resultado final. De aquí se deduce, sin ninguna violencia interpretativa, que existen dos tipos de actos: unos, la mayor parte, que sirven para el resultado final, y otros que suponen propiamente, la finalización. Actos de procedimiento o de trámite significan la misma cosa. Acto final o resolución son, también, términos equivalentes.»

<sup>13</sup> *Ibidem*

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>14</sup>, la escogencia de los medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta Jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido.

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal; por su parte la reparación directa se da en aquellos casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad.

El Consejo de Estado también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa<sup>15</sup>; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial<sup>16</sup>, lo que quiere decir que *“si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”*<sup>17</sup>.

En tal sentido, se ha considerado que el medio de control de reparación directa procede excepcionalmente cuando se pretende la condena por los perjuicios causados con la expedición y ejecución de un acto administrativo sobre el que no se discute su legalidad, o por la ejecución de un acto administrativo general que fue declarado nulo, pero siempre que entre dicho acto y la situación individual no haya mediado un acto administrativo de carácter particular, pues en esta última situación el medio de control idóneo para reclamar el reconocimiento de tales perjuicios es el de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>18</sup>.

## 2.4. Análisis del caso concreto

<sup>14</sup> Auto del 12 de mayo de 2016, exp. 68001-23-33-000- 2015-00511-01 (55032); auto del 10 de diciembre de 2014, exp. 76001-23-33-000-2014-00387- 01 C.P. Hernán Andrade Rincón (E)

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, rad. 23.205, C.P. Alier Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, rad. 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, rad. 21.051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 08001-23-33-000-2015-00721-01(60161)

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Conforme a lo expuesto, la demanda objeto de litigio fue inadmitida mediante auto del 26 de noviembre del 2019 ordenando adecuar el libelo de manera congruente con los hechos y pretensiones, es decir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; en efecto, a pesar de la orden impartida por el *a quo*, el apoderado de la parte demandante insistió en que el medio de control de reparación directa era el idóneo para sus aspiraciones, limitándose a realizar la adecuación del acápite de declaraciones y condenas y de los hechos 7 a 12 como se exponen a continuación;

Con el escrito introductorio

BOGOTÁ

#### DECLARACIONES Y CONDENAS

1. Que NACIÓN COLOMBIANA o a quien haga sus veces, en su condición de representante legal de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA Y LA POLICIA NACIONAL, es administrativa y patrimonialmente responsables de todos los perjuicios causados a los demandantes, con motivo de la calificación por la muerte del señor Subintendente LENNIS EFREN ROJAS ORTEGA, identificado con Cédula de Ciudadanía No 88'261.375, en accidente de tránsito cuando se desplazándose en la motocicleta oficial de placas XYJ-39.

Con la subsanación de la demanda

#### DECLARACIONES Y CONDENAS

1. Que NACIÓN COLOMBIANA o a quien haga sus veces, en su condición de representante legal de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA Y LA POLICIA NACIONAL, es administrativa y patrimonialmente responsables de todos los perjuicios causados a los demandantes, por la muerte del señor Subintendente LENNIS EFREN ROJAS ORTEGA, identificado con Cédula de Ciudadanía No 88'261.375, en accidente de tránsito cuando se desplazándose en la motocicleta oficial de placas XYJ-39.

En lo que se refiere a la situación fáctica del presente caso, la parte accionante hace referencia a la causa que considera es el origen del hecho dañoso con el cual pretende acudir al medio de control de reparación directa; revisado el acápite de declaraciones y condenas se observa que el primero señala *"con motivo de la calificación por la muerte del señor Subintendente Lennis Efrén Rojas Ortega"* y el subsanado aduce *"por la muerte del señor Subintendente Lennis Efrén Rojas Ortega"*, y si bien es cierto el litigante realiza una modificación, la misma guarda una relación de apariencia, pues el fin último se reduce a los perjuicios irrogados por la muerte del señor Subintendente Lennis Efrén Rojas Ortega, por ello, se concluye que los fundamentos fácticos expuestos tienen origen en el informe administrativo de la calificación por muerte del policial, pues el hecho dañoso que considera el apoderado de la parte demandante dio origen a la imputación de falla en el servicio para acudir al medio de control de reparación directa, en ambos eventos, demanda inicial y subsanada, dirigen su reproche al contenido del informe administrativo por muerte N° 300/2017.

Bajo ese contexto, lo cierto es que el daño por cuya virtud se demanda provino de un acto administrativo de carácter particular y concreto, pues salta a la vista, de los hechos de la demanda (inicial y subsanada), que como consecuencia de ese acto

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

preparatorio se expidió la Resolución 00175 del 20 de febrero del 2018<sup>19</sup> la cual fue objeto de los recursos de reposición y en subsidio de apelación, resueltos mediante las Resoluciones 00512 del 25 de marzo del 2018<sup>20</sup> y 002984 del 13 de junio del 2018<sup>21</sup>, siendo allí donde radica el hecho generador del daño expuesto por la parte demandante, que considera nacieron de un falsa motivación procedente del informe administrativo por muerte N° 300/2017, y que al reconocer solo el 40% de los derechos pensionales y demás acreencias prestacionales, causaron perjuicios a los demandantes.

Para la Sala, la causa del daño alegado por los demandantes no provino de un acto administrativo general, sino una decisión de carácter particular y concreta, por lo que el medio de control adecuado no era el de reparación directa, sino el de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo a través del referido medio de control, donde debía desvirtuarse la presunción de legalidad que cobija las conclusiones del acto preparatorio, pues es de éste que deviene el acto administrativo que reconoce las acreencias prestacionales y pensionales por la muerte del Subintendente Lennis Efrén Rojas Ortega, de ahí que, como ya se dijo, sobre la procedencia excepcional del medio de control de reparación directa tal como lo pretende la demanda, procedería siempre que entre dicho acto y la situación individual no haya mediado un acto administrativo de carácter particular, por lo que se concluye que en esta última situación el medio de control idóneo para reclamar el reconocimiento de tales perjuicios es el de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por demás ha de insistirse, el Consejo de Estado ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa<sup>22</sup>; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial<sup>23</sup>, lo que quiere decir que "si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza"<sup>24</sup>.

Es de advertir que cuando se alega la existencia de un daño especial no se controvierte la legalidad de los actos administrativos, sino que se busca la reparación de los perjuicios que se han generado con ocasión del desequilibrio de las cargas públicas impuestas, por lo cual resulta innecesario o intrascendente atacar el acto que causó el daño a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no se persigue su declaratoria de nulidad. En

<sup>19</sup> Folios 23 a 26, exp. 001.

<sup>20</sup> Folios 28 a 32, exp. 001.

<sup>21</sup> Folios 34 a 44, exp. 001.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, rad. 23.205, C.P. Alier Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, rad. 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, rad. 21.051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

esta situación, se permite reclamar los perjuicios causados a través del medio de control de reparación directa. Sobre el particular se ha dicho lo siguiente<sup>25</sup>:

“La jurisprudencia nacional de vieja data ha indicado que si el perjuicio tuvo origen en una actividad lícita de la administración como es la que se desprende de la ejecución de un acto administrativo cuya legalidad no se discute, es posible reclamarlo mediante el ejercicio de la acción de reparación directa en la medida en que se configura un daño especial (Bonnard). De modo que no es forzoso reclamar, mediante el contencioso subjetivo, la indemnización proveniente de actos administrativos expedidos con arreglo a la Constitución y la ley y cuya legalidad no se controvierte, sobre la base de que al imponerse al administrado una carga especial que no tiene por qué padecer se presenta un rompimiento del equilibrio en las cargas públicas (...).

Por manera que la jurisprudencia ha definido al daño especial, como aquel que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado ajustada en un todo a la legalidad pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y de justicia distributiva<sup>11</sup>, en la medida en que aquel se ha beneficiado a costa de un daño anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas<sup>26</sup>.”

Visto ello, se tiene que en el presente asunto, si bien no se controvierte la legalidad de acto administrativo, no debe desconocerse que la causa del daño alegado por los demandantes proviene de un acto administrativo de carácter particular y concreto, siendo el medio de control adecuado el de nulidad y restablecimiento del derecho, pues se debe desvirtuar la presunción de legalidad que cobija las conclusiones del acto preparatorio, informe administrativo por muerte N° 300/2017, pues es de éste que deviene el acto administrativo que reconoce las acreencias prestaciones y pensionales por la muerte del Subintendente Lennis Efrén Rojas Ortega, el cual, a criterio de los demandantes, contiene argumentos falsos.

Finalmente, esta Corporación resalta que a partir de lo normado en el artículo 171 del CPACA, al momento de admitir la demanda el juez debe darle “el trámite que le corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada (...)”, sin embargo, esta disposición sólo resulta aplicable cuando el único defecto de la demanda sea “indicar una vía procesal inadecuada”, no cuando, como ocurre en este caso, la demanda no cumpla con ninguno de los requisitos que permitan resolver una pretensión de reparación directa, siendo ello solicitado por el Juez de

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de mayo de 2016, exp. 38820, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>26</sup> Cita original: [22] “CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Sentencia de 20 de febrero de 1989, exp. 4655, C.P. Antonio José de Insarri: “La existencia del Estado y su funcionamiento implica incomodidades o inconvenientes para los asociados, que éstos deben soportar en aras del bien colectivo en tanto y en cuanto esas incomodidades no sobrepasen un determinado umbral: el de la igualdad de los ciudadanos ante la ley y las cargas públicas. Cuando quiera que se quiebre esa igualdad, aun por el obrar legítimo y ceñido al derecho de la administración, será preciso restablecerla, resarcido los perjuicios que de tal manera hayan podido causarle, porque la equidad así lo impone (...) // “Esta teoría se aplica de manera excepcional y por equidad, precisamente porque es subsidiaria, de modo que ha de recurrirse a ella tan sólo en eventos en los que el caso concreto examinado no logre un encasillamiento dentro de otros regímenes de responsabilidad y se aprecie por el sentenciador que esa ausencia de tipicidad, si así puede decirse, comporta vulneración injustificada del principio de equidad. Por ello es quizás aquella en la cual el fundamento mediato de la responsabilidad, que consiste en la violación del principio de igualdad frente a las cargas públicas que campea en la Constitución, opera de manera directa”

Radicado 54-001-33-33-004-2019-00258-01

Demandante: Alexandra Chaparro Chaparro y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía nacional

Medio de Control: Reparación Directa

primera instancia al inadmitirla y ordenar que la demanda se adecuara, razón por la cual la Sala confirmará la decisión apelada.

En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander,

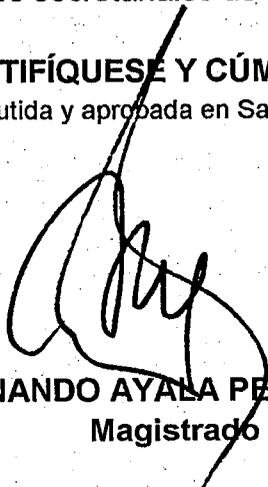
**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** del auto proferido el día catorce (14) de enero de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cúcuta, mediante el cual rechazó la demanda del medio de control de reparación directa, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

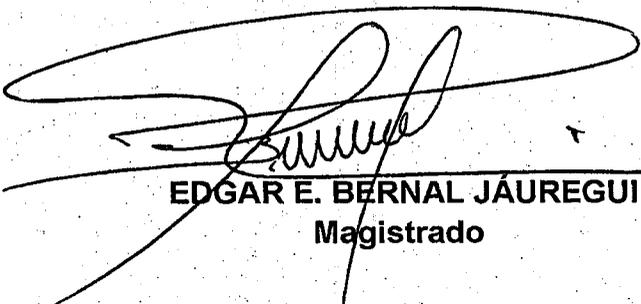
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

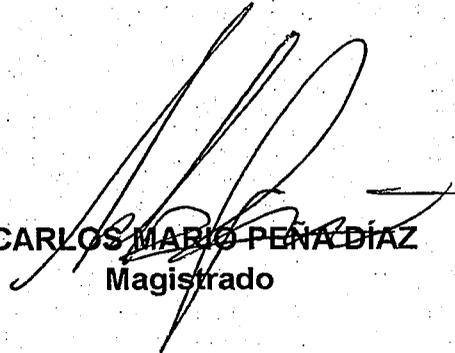
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 de la fecha)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente. HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No:** 54-001-33-33-007-2019-00403-01  
**Demandante:** Jesús María Figueredo Serrano y Otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa – Policía nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación  
**Medio de Control:** Reparación Directa

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, en contra de la providencia proferida el diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Cúcuta, mediante la cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La Demanda**

El día 18 de diciembre del año 2019<sup>1</sup>, Jesús María Figueredo Serrano, Olga Peñaranda Rolón, Lina María Figueredo Andrade, Luis Sanieel Figueredo Peñaranda, Olga Peñaranda Rolón, Elba Rosa Figueredo Serrano, María Otilia Figueredo Serrano, Heliodoro Figueredo Serrano, Balbino Figueredo Sandoval, Jesús Fernando Figueredo Fuentes, Alcira Figueredo de Mendoza, Hilda Rosa Figueredo de Blanco, Luis Francisco Figueredo Serrano, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación, con el objeto de que se declare administrativa y solidariamente responsables a las demandadas por los hechos ocurridos el día 30 de septiembre del año 2010, de los perjuicios causados con ocasión a las heridas sufridas en su rostro y hombro derecho al señor Jesús María Figueredo Serrano, producidas por arma de fuego. En consecuencia, solicita se condene a las demandadas al pago de perjuicios por concepto de los siguientes daños: i) perjuicios morales, ii) daño a la salud, iii) daño emergente.

<sup>1</sup> Folio 22 carpeta 004 del expediente digital.

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

Medio de Control: Reparación Directa

En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo los hechos que se resumen a continuación:

Que el 30 de septiembre de 2010, el señor Jesús María Figueredo Serrano, al momento en el que ingresaba a su vivienda fue herido por un sujeto desconocido, quien le propinó 4 disparos, hechos que fueron conocidos por la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Que, ante los hechos delictivos del cual fue víctima el señor Jesús María Figueredo Serrano, el día 25 de septiembre del 2012, acudió a la Personería del municipio de Sardinata, donde rinde declaración para proceder a su reconocimiento como víctima por los hechos antes mencionados y de acuerdo a lo señalado en la Ley 1448 de 2011 y Decreto 1084 del 2015; es así que mediante Resolución N° 201743395 del 12 de septiembre de 2017<sup>2</sup> el prenombrado se incluyó en el registro único de víctimas y se reconoció el hecho victimizante de acto terrorista, atentado, combate, enfrentamiento y hostigamientos.

## 2. Decisión Apelada

La Juez Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante auto del diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)<sup>3</sup>, rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

Para adoptar dicha decisión, el *a quo* señaló que el artículo 164 numeral 2° literal i), dispone como término para la presentación de demandas en ejercicio del medio de control de reparación directa: *"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 pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia."*

Que conforme a lo dispuesto en sentencia de fecha 29 de noviembre del año 2018, proferida dentro del proceso radicado N° 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308) Consejera Ponente Dra. Marta Nubia González Rico, la Sala Plena de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, señaló que la caducidad en caso de lesiones con efectos perjudiciales inmediatos se debe contabilizar a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, por lo tanto, teniendo en cuenta que el señor Jesús María Figueredo Serrano fue lesionado el día 30 de septiembre del 2010, el término de dos años para demandar ante la jurisdicción Contencioso Administrativo, se comenzaría a contar a partir del día siguientes de los hechos, esto es, desde el 01 de octubre del 2010 hasta el 01 de octubre del 2012, y presentándose la demanda el 18 de diciembre de 2019.

Concluye que el hecho generador del daño fue conocido por el accionante el mismo día que se causó la lesión, 30 de septiembre del 2010, y no como lo pretende la parte actora a partir del acto administrativo proferido por la Unidad para la Atención

<sup>2</sup> Folio 26 a 30, exp. 002.

<sup>3</sup> Folio 1 a4, exp. 005 Auto Rechaza.

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

Medio de Control: Reparación Directa

y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV en la que se incluyó a los demandantes en el Registro Único de Víctimas – RUV.

### 3. Recurso de Apelacion

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, en el cual solicita se revoque la decisión adoptada por la Juez de primera instancia, considerando que, en la decisión adoptada, el *a quo* omitió tener en cuenta que posterior al hecho delictivo, el demandante Jesús María Figueredo Serrano seguía recibiendo amenazas de las personas que atentaron contra su vida, por lo que conforme a esta situación de alto riesgo fue reconocido como víctima, siendo esto posible sólo hasta el 12 de septiembre de 2017.

Añade que, desde el momento de ocurrencia de los hechos, 30 de septiembre de 2010, hasta el día en que le notificaron la resolución de reconocimiento como víctima, pasaron 7 años en los que el demandante y su familia vivieron intranquilidad, zozobra y amenazas sin ningún tipo de protección por parte del Estado, circunstancias que impidieron a los demandantes acceder a la administración de justicia; insiste en que esta circunstancia debe tenerse en cuenta como excepción a la regla que establece el término de caducidad en el medio de control de reparación directa.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia, oportunidad y trámite del recurso

La decisión impugnada es pasible del recurso de apelación, el cual fue interpuesto y sustentado de manera oportuna, conforme lo señala el artículo 244 de la Ley 1437 del 2011, por lo que el Despacho procederá a resolver la controversia en atención a la competencia que le asignan los artículos 153 y 243 de la referida normativa.

### 2. Caducidad del medio de control de Reparación Directa

El ordenamiento jurídico establece la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales; para lo cual prevé taxativamente unos términos dentro de los cuales el interesado tendrá la carga de promover el litigio y, de no hacerlo en tiempo, perderá la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

La ley 1437 del 2011, establece en su artículo 140 que:

**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*

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

Medio de Control: Reparación Directa

*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.*

En ese orden de ideas, el literal (i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en lo relativo al medio de control de reparación directa, instituye un término de dos (2) años para presentar la demanda, contados a partir del día siguiente a 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, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia, vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

**“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** *La demanda deberá ser presentada:*

*(...)*

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

*(...)*

*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 pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. ...”*

Como se aprecia de la lectura normativa transcrita, el término de caducidad del medio de control de reparación directa debe computarse a partir de i) *el día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño*; ii) *el día siguiente al cual el demandado tuvo o debió tener conocimiento de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, en el evento en que sea posterior, debiendo probar en este evento la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su acaecimiento.*

Sobre el establecimiento de términos de caducidad en las acciones judiciales, la Corte Constitucional ha considerado precisamente que *“en lugar de coartar el acceso a la administración de justicia, lo concretiza y viabiliza. Establecer acciones ilimitadas y sin términos de caducidad, conduciría a una paralización de la administración de justicia, e impediría su funcionamiento. Conduciría a que el Estado no pueda resolver los conflictos sociales”*<sup>4</sup>; por ello, la caducidad se ha entendido, por regla general, como la extinción del derecho a la acción judicial por el transcurso del tiempo. De manera que, si el sujeto procesal deja, por su inactividad o negligencia, transcurrir los plazos fijados por la Ley en forma objetiva sin presentar la demanda correspondiente o impulsar el litigio, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegar excusa alguna para revivirlos<sup>5</sup>.

En estas condiciones, se ha considerado que la fijación de un límite temporal específico para la presentación del medio de reparación directa, no tiene por objeto coartar el derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia para obtener, si es del caso, el resarcimiento de los daños antijurídicos causados<sup>6</sup>; se

<sup>4</sup> Sentencia SU-659 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos

<sup>5</sup> Sentencia C-115 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara

<sup>6</sup> Sentencia C-115 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

Medio de Control: Reparación Directa

trata de cargas procesales y obligaciones impuestas a los usuarios del sistema de justicia, (i) orientadas a garantizar un funcionamiento eficiente y ordenado de las instituciones que lo conforman, esto es un deber de colaboración con la justicia, como una función pública -artículo 228 C.P.- y (ii) fundadas en la necesidad del conglomerado social de obtener seguridad y certeza jurídica para evitar la paralización del tráfico judicial y garantizar de esta manera la prevalencia del interés general<sup>7</sup>.

### 3. Caso Concreto

En el presente asunto, el *a quo* consideró que el medio de control se encontraba caducado por cuanto los demandantes tuvieron conocimiento del hecho generador del daño, el mismo día en el que se causó la lesión, esto es, el 30 de septiembre del 2010.

Sin embargo, la parte demandante sostiene que para determinar el término de caducidad, se debía tener en cuenta que su poderdante seguía recibiendo amenazas de tracto sucesivo y que además de ello sólo hasta el 12 de septiembre de 2017 fue reconocido como víctima, por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por lo tanto, se establecía una excepción a regla sobre el término de caducidad de la acción de reparación directa.

Para la Sala, pertinente resulta resaltar que la parte actora pretende la indemnización de perjuicios sufridos como consecuencia de las lesiones en el rostro y el hombro derecho provocadas con arma de fuego al señor Jesús María Figueredo Serrano, causadas por personas desconocidas mientras ingresaba a su vivienda

De lo anterior, se tiene que el hecho dañoso por cuya virtud se demanda la responsabilidad patrimonial del Estado, acaeció el día 30 de septiembre de 2010, de ello da constancia el formato único de noticia criminal de la Fiscalía General de la Nación (fl. 6 y 7 exp. 004), así como del informe pericial de lesiones no fatales del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que reseña heridas con arma de fuego (fl. 97 a 99 exp. 003).

Para la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado consagrada en el artículo 90<sup>8</sup> de la Constitución Política, es necesaria la comprobación de i) un daño antijurídico, ii) que le sea imputable al Estado (causalidad jurídica), y que sea iii) producido por una acción u omisión de una entidad pública o de alguno de sus agentes (causalidad material).

De acuerdo con lo narrado, observa la Sala que la parte accionante se vale para la inejecución de acceso a la administración de justicia, de dos circunstancias, una i) el tracto sucesivo del daño debido a las amenazas, y otra, ii) que el accionante fue reconocido como víctima hasta el 12 de septiembre del año 2017.

<sup>7</sup> Sentencia T-334 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

<sup>8</sup> **ARTICULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

Medio de Control: Reparación Directa

Para efectos de contabilizar el término de caducidad, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la doctrina, han distinguido entre el daño instantáneo o inmediato y el 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<sup>9</sup>, y por el segundo debe contarse desde el momento en que se verifica la cesación de la conducta causante del daño<sup>10</sup>, en consonancia de lo anterior, el término de caducidad del medio de control de reparación directa, deberá contabilizarse en consideración a si el hecho generador del daño produjo efectos inmediatos o por si el contrario se prolongaron en el tiempo, última posición a la que acude el recurrente en su argumentación.

Para la Sala, el término de caducidad en el caso concreto debe contarse a partir de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, es decir 30 de septiembre de 2010, por lo tanto, la excepción a la regla alegada por la demandante al considerar que el daño se causó en tracto sucesivo, no resulta aplicable al *sub examine*, ya que el demandante debe advertir sobre la participación del Estado en la causación del daño previa verificación de las particularidades del caso, atendiendo a la regla del conocimiento prevista en la norma referida<sup>11</sup>.

Al respecto en caso que resulta similar al aquí propuesto, el Consejo de Estado dispuso:

*“... Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, se hace necesario reiterar la jurisprudencia mayoritaria de esta Sala que indica que, según cada caso, será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo, es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso.*

*Postura que guarda relación con la del legislador al redactar el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que el parámetro a seguir para el inicio del cómputo del término de caducidad es el momento en el que “el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo [del daño] si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”.*

*Lo anterior, por cuanto el juez puede encontrarse con diversos escenarios, a saber:*

*i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce del daño, esto porque es evidente, es decir, el hecho y el conocimiento del daño son concomitantes, y desde allí se debe contar el término de caducidad;*

*ii) cuando se causa el daño, pero no se tiene conocimiento sobre ello, en este caso el término se cuenta desde que se conoce el daño.*

<sup>9</sup> Sentencia de 18 de octubre de 2007. Consejero Ponente: Dr. Enrique Gil Botero. Sección Tercera. Radicación No: 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG).

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, CP: Enrique Gil Botero, auto de 19 de julio de 2007, exp. 31.135.

<sup>11</sup> literal (i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

Medio de Control: Reparación Directa

*La Sala reitera, además, que es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar. ...<sup>12</sup>.*

Igualmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2020, radicado 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61033). C.P.: Martha Nubia Velásquez Rico, señaló:

*“...Precisado lo anterior, a modo de conclusión, la Sección Tercera aclara que, mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo contencioso administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo, bien sea al analizar la admisión de la demanda, al resolver las excepciones en la audiencia inicial o al dictar sentencia, según el caso. ...”*

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el hecho de que el accionante sólo hasta el día 12 de septiembre del año 2017 fue reconocido como víctima, por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se debe atender que el inciso 4° del artículo 9 de la Ley 1448 del 2011, dispuso lo siguiente:

*“...El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa. ...”*

En relación con la inaplicación del término de caducidad en la acción de reparación directa, el Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B, proceso radicado 05001-23-33-000-2018-00842-01(64170) C.P. MARTIN BERMUDEZ MUÑOZ, del 12 de marzo del 2021, dispuso:

*“A juicio de la Sala, el término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impiden agotar las actuaciones necesarias para la presentación de la demanda, dentro de las cuales se encuentra la constitución de apoderado”.*

De esta manera, en el *sub lite* conforme se tiene los demandantes reclaman ser indemnizados, el término preclusivo de dos años para demandar debe contarse desde el día siguiente al momento de la causación del daño, que corresponde al día 30 de septiembre de 2010, fecha en el que se le causaron las heridas al señor Jesús María Figueredo Serrano por parte de individuos sin identificar, en los términos anteriores no hay lugar a considerar la excepción contemplada en el literal i) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, puesto que debe darse aplicación a la regla de la ocurrencia de la acción causante del daño, de lo que deviene, el término para demandar empezó a correr el día siguiente a las heridas al accionante y en virtud a

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia de 29 de noviembre de 2018, exp. 47308, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

Medio de Control: Reparación Directa

que la demanda fue presentada el 18 de diciembre del 2019, procedente resulta la misma fue presentada en forma extemporánea.

Por demás recuerda la Sala, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de tutela de 16 de octubre de 2019, expediente 11001-03-15-000-2019-04027-00(AC), en punto de la caducidad del medio de control de reparación directa indicó:

**“Del cómputo del término de caducidad a partir de la “certeza” del daño**

(...)

Específicamente, en cuanto a los daños derivados de las lesiones corporales de las personas, la jurisprudencia ha mantenido la línea de que el plazo para la presentación de la correspondiente demanda debe iniciar en el momento en el que es evidente la causación de dicho menoscabo<sup>13</sup> y que, en estos casos, el plazo para accionar no se ve modificado por exámenes médicos que se realicen de manera posterior, sino que, por el contrario, siempre será el momento en el que se haga evidente el daño el que determine el inicio del plazo procesal<sup>14</sup>.

Así, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado que para contar la caducidad de la acción cuando se demandan los daños derivados de una afectación corporal, no basta con tener en cuenta la fecha en la que se produjo la misma, sino que es preciso determinar el momento en el cual la víctima tuvo conocimiento completo e informado de su naturaleza, su irreversibilidad y de las repercusiones que podría generarle en su vida cotidiana<sup>15</sup>...”

Del recuento probatorio se tiene que, desde el 30 de septiembre de 2010 la parte demandante tenía total conocimiento de las lesiones causadas al señor Jesús María Figueredo Serrano en el rostro y el hombro derecho, no pudiéndose así avalar la posición de la parte demandante, de que sólo hasta el 12 de septiembre del año 2017, al ser reconocido como víctima por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se inicia el término de caducidad, no siendo posible que esta última fecha tenga la virtud de ampliar los términos perentorios dispuestos en la ley, máxime si se tiene en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado aquí citada, razonamiento que impone se deba confirmar la decisión de primera instancia de fecha diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), que rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander,

**RESUELVE:**

<sup>13</sup> Sentencia del 7 de octubre del 2013, (Exp. 18373), CP. Ruth Stella Correa Palacio

<sup>14</sup> Sentencia del 11 de abril del 2012, (Exp. 20134), CP. Mauricio Fajardo Gómez

<sup>15</sup> Sentencia del del 29 de enero del 2004, (Exp. 18273) C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, reiterada en sentencia del 2 de mayo de 2016, (Exp. 40061), C.P. Danilo Rojas Betancourth. Al respecto, señalan: “(...) esta Corporación ha expresado, en diferentes ocasiones, que si bien el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho o la omisión, cuando no puede conocerse, en el mismo momento, cuáles son las consecuencias de éstos, debe tenerse en cuenta la fecha en la que se determina que el perjuicio de que se trata es irreversible y el paciente tiene conocimiento de ello. Con mayor razón, entonces, debe entenderse que el término de caducidad no puede comenzar a contarse desde una fecha anterior a aquélla en que el daño ha sido efectivamente advertido”

Radicado 54-001-33-33-007-2019-00403-01

Demandante: Jesús María Figueredo Serrano y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Ejército Nacional – Fiscalía General de la Nación

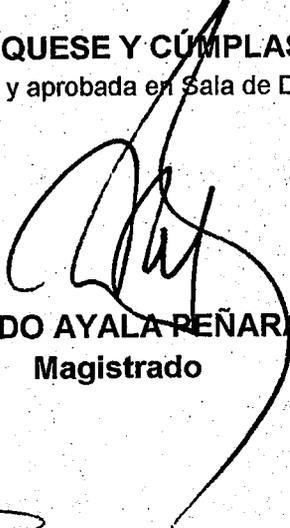
Medio de Control: Reparación Directa

**PRIMERO: CONFIRMAR** del auto proferido el día diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual rechazó la demanda del medio de control de reparación directa por caducidad, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

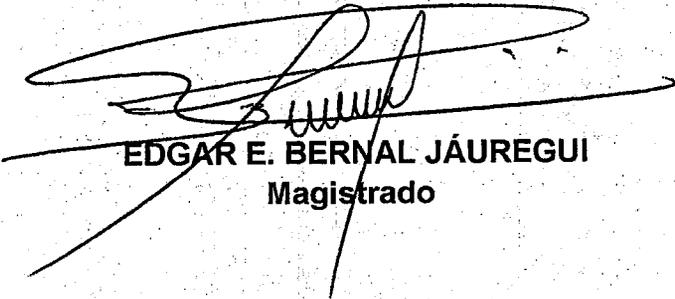
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

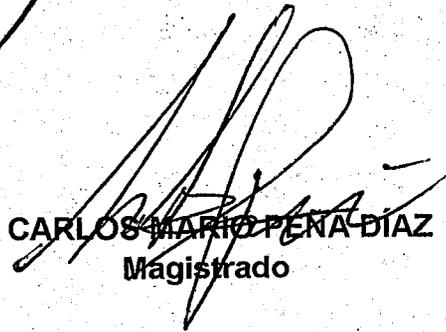
(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 de la fecha)



**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado



**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente. HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No:** 54-001-33-33-008-2018-00120-01  
**Demandante:** José Alexander González Álvarez y otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional  
**Medio de Control:** Reparación Directa

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada en contra de la providencia proferida en audiencia inicial del dos (02) de febrero de dos mil veintiuno (2021) por el Juzgado Octavo Administrativo de Cúcuta, mediante la cual declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La Demanda**

El día 17 de abril del año 2018<sup>1</sup>, José Alexander González Álvarez, Herminda Álvarez Ramírez, Javier González García, Julio Hernando Aguirre Álvarez, José Javier González Alvares y Jefferson González Álvarez, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con el objeto de que se declare administrativa y solidariamente responsables a las demandadas por los hechos ocurridos el día 20 de septiembre del año 2014, de los perjuicios causados con ocasión a las heridas y cicatrices causadas a José Alexander González Álvarez producto del actividad militar, que derivaron en una disminución de su capacidad laboral. En consecuencia, solicita se condene a las demandadas al pago de perjuicios por concepto de los siguientes daños: i) daño moral, ii) perjuicio material (lucro cesante - consolidado y futuro), iii) daño a la salud.

En respaldo de sus pretensiones, la parte actora adujo los hechos que se resumen a continuación:

El 20 de septiembre de 2014, José Alexander González Álvarez, mientras se encontraba en desarrollo de la operación Saturno N° 003 – seguridad y defensa de la fuerza en el cantón militar de Tibú, fue herido con un arma corto punzante por parte de un soldado de su mismo batallón.

<sup>1</sup> Folio 62 carpeta 001 demanda y anexos del expediente digital.

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Como consecuencia de las lesiones sufridas en la humanidad de González Álvarez, el comandante del batallón de ingenieros N° 30, expidió el informativo administrativo N° 004/15 del 15 de febrero del 2015, allí se determinó que las lesiones sufridas por el soldado aquí demandante ocurrieron, de conformidad con el literal D, artículo 24 del Decreto 1796 del 14 de septiembre del 2000, *“En actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior”*<sup>2</sup>

Posteriormente a José Alexander González Álvarez se le realizó una junta médica provisional, contenida en el acta número 78360 del 04 de mayo del 2015<sup>3</sup>, determinada como consecuencia de una incapacidad igual o superior a 3 meses, adicionalmente fue valorado por la Junta Médica Laboral del Ejército Nacional, la cual, mediante acta número 95673 del 15 de junio del 2017<sup>4</sup>, determinó que las lesiones sufridas el 20 de septiembre del año 2014, le produjeron una disminución de la capacidad laboral de nueve punto cinco por ciento (9.5%).

Aduce que la demora en la realización de la junta médica laboral definitiva, obedece a la demora y negligencia de la accionada, para ello, tuvo que acudir a la interposición de acción constitucional de tutela, que por proveído de segunda instancia del Consejo de Estado de fecha 5 de julio del 2016<sup>5</sup>, amparó los derechos de José Alexander González Álvarez y ordenó a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional convocar junta médico laboral.

## **2. Contestación de la demanda**

La Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional contestó la demanda<sup>6</sup>, oponiéndose a las pretensiones de la misma y proponiendo la excepción de caducidad del medio de control, fundándose en que los hechos que demandan la responsabilidad del Estado ocurrieron el 20 de septiembre de 2014, y que el término de caducidad establecido por la Ley 1437 de 2011, artículo 164, para el medio de control de Reparación Directa es de dos años contados desde el día siguiente a la ocurrencia del hecho generador del presunto daño del cual se pretende el resarcimiento, lo que indica que el término de dos años para la presentación de la demanda se venció el 21 de septiembre del año 2016.

Concluye que para la fecha en la que se presentó solicitud de conciliación extrajudicial (18 de diciembre de 2017) y la demanda, a inicios del año 2018, habría operado el fenómeno jurídico de la caducidad. Manifiesta que difiere de la apreciación realizada por el apoderado de la parte demandante, al manifestar que el daño se concretó al momento de conocer la decisión de la Junta Médica Laboral de fecha 15 de junio de 2017, emitida por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, pues en esta valoración se consigna la magnitud del hecho y secuelas, más no su concreción; indicando que este hecho no modifica la fecha de cómputo del término de caducidad del medio de control.

## **3. Decisión Apelada**

<sup>2</sup> Folio 58 carpeta 001 demanda y anexos del expediente digital.

<sup>3</sup> Folio 51 carpeta 001 demanda y anexos del expediente digital.

<sup>4</sup> Folio 59 carpeta 001 demanda y anexos del expediente digital.

<sup>5</sup> Folio 53 carpeta 001 demanda y anexos del expediente digital.

<sup>6</sup> Folio 1 a 33 carpeta 005 contestación de demanda del expediente digital.

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

La Juez Octavo Administrativo de Cúcuta, en audiencia inicial celebrada el dos (2) de febrero del 2021, declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control.

Para adoptar dicha decisión, la Juez señaló que se declara no probada la excepción de caducidad del medio de control atendiendo a que el Consejo de Estado en múltiples decisiones ha indicado que la regla señalada en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, para contar el término de caducidad en el medio de control de Reparación Directa, no es absoluta, ni es un punto de inicio inmodificable, porque admite excepciones basadas en el reconocimiento de situaciones particulares frente a las cuales es necesario que se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso en casos especiales, como ocurre en aquellos en los cuales el daño se produce, se manifiesta o se consolida con posterioridad a la actuación o al hecho que lo causó.

En el caso concreto se tiene que José Alexander González Álvarez, sufrió una lesión el día 20 de septiembre de 2014 cuando prestaba el servicio militar obligatorio y si bien esta situación por si sola podría tenerse como un agravio al cual no estaba obligado soportar el conscripto, sólo fue hasta las valoraciones y conceptos médico laborales de Sanidad del Ejército Nacional, que tuvo conocimiento de la pérdida de capacidad laboral de un 9.5%; es decir, en criterio del despacho, fue a partir de este momento que la parte demandante tuvo conocimiento del daño que se le había ocasionado para el tiempo en que prestó el servicio militar.

#### **4. Recurso de Apelación**

Inconforme con la decisión, la apoderada de la parte demandada Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, interpuso recurso de apelación dentro el cual solicita se revoque la decisión adoptada por la Juez de primera instancia en el entendido de declarar la caducidad del medio de control y se dé por terminado el proceso.

Considera que, conforme a lo expuesto en la contestación de la demanda, en lo que se refiere al fenómeno de la caducidad contenida en el literal i) numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, debe decretarse la misma. Señala que sobre los dictámenes de las juntas médicas laborales, el Consejo de Estado se ha pronunciado afirmando que estos no comportan un diagnóstico de la enfermedad, sólo califican una situación preexistente con base en las pruebas aportadas dentro de los cuales se encuentra la historia clínica, la cual no es un presupuesto necesario para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Añade que, sobre el caso en particular, el hecho dañoso por el cual se demanda la responsabilidad patrimonial del Estado, acaeció el día 20 de septiembre del 2014 conforme lo expuesto en el informativo administrativo de lesiones N° 004 del 15 de febrero del 2015, de tal manera, insiste en que no puede predicarse el desconocimiento del daño en el momento de su causación, no compartiendo en este sentido la posición de la parte demandante y de la decisión adoptada por la Juez de primera instancia, al considerar que solo se tuvo conocimiento de la causación del

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

daño a partir de la práctica de la junta médico laboral N° 95673 del 15 de junio de 2017.

Concluye, que el resultado de la junta médica laboral, solo constituye una valoración de la magnitud del daño y sus secuelas, circunstancia que no tiene vocación de modificar la fecha a partir del cual se debe iniciar el cómputo de la caducidad del medio de control; destaca el hecho que al demandante se le realizara una junta médica provisional N° 78360 del 04 de mayo del 2015, la que al ser analizada en conjunto se puede vislumbrar la afectación de su estado de salud, bajo esos presupuestos, complementa que el demandado tuvo conocimiento del daño desde el momento mismo de su causación, de allí que el término para presentar la demanda del medio de control de reparación directa feneció el día 21 de septiembre del 2016, y que para la fecha en la cual se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, 18 de diciembre del 2017 y la demanda el año 2018, había operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia, oportunidad y trámite del recurso

La decisión impugnada es pasible del recurso de apelación, según lo dispuesto en el numeral sexto del artículo 180 del CPACA<sup>7</sup>, adicionalmente, el recurso se interpuso y sustentó de manera oportuna, conforme lo señala el artículo 244 *ibídem*<sup>8</sup>, por lo que el Despacho procederá a resolver la controversia en atención a la competencia que le asignan los artículos 153 y 243 de la referida normativa<sup>9</sup>.

### 2. Caducidad del medio de control de Reparación Directa

El ordenamiento jurídico establece la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales, para lo cual prevé taxativamente unos términos dentro de los cuales el interesado tendrá la carga de promover el litigio y, de no hacerlo en tiempo, perderá la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

<sup>7</sup> **Artículo 180.** Audiencia Inicial. "Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: (...) 6. (...) El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso".

<sup>8</sup> **Artículo 244.** Trámite del recurso de apelación contra autos. "La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta. (...)"

**ARTÍCULO 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

**Artículo 243. Apelación.** "Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.  
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.  
3. El que ponga fin al proceso.  
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público. (...)"

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexsander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

La ley 1437 del 2011, en su artículo 140 establece en su tenor literal que:

**“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.”*

En ese orden de ideas, el literal (i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011<sup>10</sup>, en lo relativo al medio de control de reparación directa, instituye un término de dos (2) años para presentar la demanda, contados a partir del día siguiente a 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, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia, vencido el cual ya no será posible solicitar que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

Conforme y se aprecia de la lectura del artículo 164 antes reseñado, el término de caducidad del medio de control de reparación directa debe computarse a partir del *i) el día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño; ii) el día siguiente al cual el demandado tuvo o debió tener conocimiento de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, en el evento en que sea posterior, debiendo probar en este evento la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su acaecimiento.*

Sobre el establecimiento de términos de caducidad en las acciones judiciales, la Corte Constitucional ha considerado precisamente que *“en lugar de coartar el acceso a la administración de justicia, lo concretiza y viabiliza. Establecer acciones ilimitadas y sin términos de caducidad, conduciría a una paralización de la administración de justicia, e impediría su funcionamiento. Conduciría a que el Estado no pueda resolver los conflictos sociales”<sup>11</sup>*; por ello, la caducidad se ha entendido, por regla general, como la extinción del derecho a la acción judicial por el transcurso del tiempo. De manera que, si el sujeto procesal deja, por su inactividad o negligencia, transcurrir los plazos fijados por la Ley en forma objetiva sin presentar la demanda correspondiente o impulsar el litigio, el mencionado

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

(...)

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

(...)

*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 pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.*

<sup>11</sup> Sentencia SU-659 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegar excusa alguna para revivirlos<sup>12</sup>.

En estas condiciones, se ha considerado que la fijación de un límite temporal específico para la presentación del medio de reparación directa, no tiene por objeto coartar el derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia para obtener, si es del caso, el resarcimiento de los daños antijurídicos causados<sup>13</sup>. Se trata de cargas procesales y obligaciones impuestas a los usuarios del sistema de justicia, (i) orientadas a garantizar un funcionamiento eficiente y ordenado de las instituciones que lo conforman, esto es un deber de colaboración con la justicia, como una función pública -artículo 228 C.P.- y (ii) fundadas en la necesidad del conglomerado social de obtener seguridad y certeza jurídica para evitar la paralización del tráfico judicial y garantizar de esta manera la prevalencia del interés general<sup>14</sup>.

### 3. Caso Concreto

En el presente asunto, el *a quo* consideró que el medio de control no se encontraba caducado por cuanto los demandantes sólo tuvieron conocimiento de la magnitud del daño hasta el momento de las valoraciones y conceptos médico laborales de Sanidad del Ejército Nacional, por medio del acta número 95679 del 15 de junio del 2017<sup>15</sup>, momento en el cual se calificó su pérdida de capacidad laboral.

Por su parte la demandada sostiene que para determinar el término de caducidad, se debe tener en cuenta que los demandantes tuvieron conocimiento del hecho desde el mismo momento de la causación del daño; por lo tanto, a partir de ese conocimiento, es decir, 20 de septiembre del 2014, debía iniciarse el cómputo del término para instaurar la demanda de reparación directa.

Destaca la Sala, que la parte actora pretende la indemnización de perjuicios sufridos como consecuencia de las lesiones físicas sufridas por el ciudadano José Alexander González Álvarez, mientras prestaba el servicio militar como soldado del Ejército Nacional.

Una vez revisado el expediente, se tiene que el hecho dañoso por cuya virtud se demanda la responsabilidad patrimonial del Estado, acaeció el día 20 de septiembre del 2014, tal como consta el informativo administrativo N° 004/2015 del 15 de febrero del 2015, suscrito por el Teniente Coronel Herrán Villalva José Reinel Comandante del Batallón de Ingenieros N° 30, según el cual el soldado regular José Alexander González Álvarez, en desarrollo de la orden de operaciones Saturno N° 003 seguridad y defensa de la fuerza del cantón militar de Tibú, fue atacado con un cuchillo en la espalda por otro soldado regular en una pelea.

De igual manera, en el acápite de hechos del libelo demandatorio, la parte demandante relata, que además del informativo administrativo antes señalado, a

<sup>12</sup> Sentencia C-115 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara

<sup>13</sup> Sentencia C-115 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara

<sup>14</sup> Sentencia T-334 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

<sup>15</sup> Folio 59 carpeta 001 demanda y anexos del expediente digital

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

José Alexander González Álvarez se le realizó junta médica provisional N° 78360 del 04 de mayo del 2015 (fl. 51 c.1) en consideración a su incapacidad igual o mayor a 3 meses, posteriormente el día 15 de junio del 2017 se le realizó junta médica laboral N° 95673 (fl.59 c.1), en la cual se le establecieron las secuelas sufridas y se determinó pérdida de capacidad laboral cuya disminución responde al 9.5%, notificada al soldado le día 03 de agosto del 2017.

Considera el demandante, que es a partir de la realización de la junta médico laboral definitiva que se pudo tener certeza y conocimiento del daño, aunado ello, el hecho décimo del libelo demandatorio señala que, pese a que la lesión se produjo en el año 2014, la fecha de la calificación obedece a la demora y negligencia de la accionada.

De acuerdo a lo narrado, observa la Sala que resulta posible que en específicas ocasiones el daño se prolongue en el tiempo, posterior al acaecimiento del hecho que sirve como fundamento para demandar, sin embargo, esto no quiere decir que el término de caducidad se prolongue o se postergue en el tiempo, ya que la norma no establece tal circunstancia, la parte accionante afirma que la caducidad debió computarse a partir de la fecha de la junta médico laboral, pues hasta ese momento tuvo conocimiento de la condición permanente e irreversible del daño.

La Sala no acoge este argumento, porque sobre este tópico, en sentencia de unificación, la Sección Tercera del Consejo de Estado, estableció que la oportunidad de la acción se determina a partir del momento del acaecimiento del daño o desde que el interesado tuvo o debió tener conocimiento del mismo, pero nunca a partir de la notificación del dictamen proferido por una Junta Médica de Calificación de Invalidez. Al respecto, la Sala Plena señaló<sup>16</sup>:

#### **“... 7. Reiteración jurisprudencial**

Para la Sala, respecto de los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes, la contabilización del término de caducidad se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, se hace necesario reiterar la jurisprudencia mayoritaria de esta Sala que indica que, según cada caso, será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso.

Postura que guarda relación con la del legislador al redactar el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que el parámetro a seguir para el inicio del cómputo del término de caducidad es el momento en el que *“el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo [del daño] si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”*.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia de 29 de noviembre de 2018, exp. 47308, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Lo anterior, por cuanto el juez puede encontrarse con diversos escenarios, a saber:

i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce del daño, esto porque es evidente, es decir, el hecho y el conocimiento del daño son concomitantes, y desde allí se debe contar el término de caducidad;

ii) cuando se causa el daño, pero no se tiene conocimiento sobre ello, en este caso el término se cuenta desde que se conoce el daño.

La Sala reitera, además, que es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar.

(...)

«[...] En estas condiciones, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad, por cuanto:

El dictamen proferido por una junta de calificación de invalidez no comporta un diagnóstico de la enfermedad o de la lesión padecida por una persona, pues la junta se limita a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas, entre las cuales se destaca la historia clínica del interesado; además, la junta puede ordenar la práctica de exámenes complementarios para determinar aspectos necesarios que inciden en la valoración de cada caso concreto.

Su función es la de calificar la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen, es decir, establecer la magnitud de una lesión respecto de la cual el afectado directo tiene conocimiento previo, en función de la capacidad laboral de la víctima, por tanto, no constituye criterio que determine el conocimiento del daño, elemento que importa para el cómputo del término de la caducidad, pues se resalta que debe diferenciarse el daño de su magnitud, porque la caducidad tiene relación y punto de partida con el conocimiento del primero.

Al hacerse depender el cómputo del término de caducidad de la notificación del dictamen practicado por la junta de calificación de invalidez, se dejaría en manos de la víctima directa del daño la facultad de decidir el momento a partir del cual inicia el conteo, pues podría diferir en el tiempo su notificación o, incluso, no realizar el trámite para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, lo que dejaría en el limbo la fecha de inicio del conteo.

Adicionalmente, la calificación de invalidez no constituye un requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, por cuanto la exigencia de tal requisito para el cómputo de la caducidad implicaría la creación de un requerimiento que la ley no contempla. En este tema no existe tarifa probatoria y el demandante bien puede aportar o solicitar las pruebas periciales que estime pertinentes para probar el grado de afectación en el transcurso del proceso.

Además, si el juez encuentra probado el daño, en este caso, la lesión, pero no su magnitud, bien puede imponer condena en abstracto para que, en incidente posterior, se determine el grado de afectación, de ahí que no existe razón para contar el término de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por parte de la junta.

Se reitera entonces que el cómputo de la caducidad en los casos de lesiones lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia.

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Aleksander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la administración de justicia, precisamente porque la limitación del plazo para instaurar la demanda -y es algo en lo que se debe insistir- está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada sobre los ciudadanos para que participen en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico o de hechos, omisiones u operaciones administrativas que les causen daños antijurídicos.

Sobre el particular, esta Sala ha señalado que el término para contar la caducidad no puede extenderse indefinidamente, ni depender de la voluntad de los interesados en accionar:

*“Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término, razón por la cual, en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la Sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales”<sup>17</sup>.*

Finalmente, la Sala advierte que no es posible, so pretexto de aplicar un enfoque constitucional y los principios *pro homine* y *pro actione*, desatender la aplicación de normas de orden público que materializan el derecho fundamental constitucional del debido proceso, afectando de paso la seguridad jurídica, cuando lo que resulta procedente es la valoración de cada caso con sus particularidades concretas. [...]»

A partir de lo expuesto, precisa la Sala que el término de caducidad en el caso concreto, se cuenta a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento del daño, para llegar a esta conclusión, se tiene del material probatorio obrante en el plenario; esto es, del informativo administrativo 004/2015 del 15 de febrero del 2015, que da cuenta de los hechos que fundamentan la acción ocurrieron el día 20 de septiembre del 2014, cuando el demandante se encontraba prestado el servicio militar, asimismo se encuentra a folio 50 el concepto médico N°060522 del 12 de junio del 2015 bajo la especialidad de fisiatría, el cual guarda relación con las lesiones padecidas el día 20 de septiembre del 2014, y a folio 51 la junta médica provisional N° 78360 del 04 de mayo del 2015 que se relaciona igualmente con los hechos puestos a consideración de esta Sala, es decir, que el demandante, tuvo conocimiento del hecho dañoso desde el día en que se produjo la lesión fruto de una agresión infligida por un soldado, suceso acaecido, se reitera, el 20 de septiembre del 2014.

Para el Despacho resulta claro que el demandante tuvo conocimiento pleno del daño el mismo día de la ocurrencia de los hechos que provocaron su lesión, esto es 20 de septiembre del 2014, motivo por el cual el término de caducidad, en principio, transcurrió desde el 21 de septiembre del mismo mes y año, hasta el 21 de septiembre del 2016, por lo tanto la fecha de conocimiento de magnitud del daño, a través de la calificación de la disminución de la capacidad laboral practicada por la junta médica laboral, circunstancia por el cual la Juez de primera instancia motivo su decisión de declarar no probada la excepción de caducidad, no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, auto del 9 de febrero de 2011, exp. 38271, CP: Danilo Rojas Betancourth.

Radicado 54-001-33-33-008-2018-00120-01

Demandante: José Alexander González Álvarez y Otros

Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional

Medio de Control: Reparación Directa

Ahora bien, debe advertirse que para el día 18 de diciembre del 2017, fecha en que la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, había transcurrido 3 años, 2 meses y 28 días, en ese sentido, el término para presentar la demanda ya había fenecido, es decir, había operado el fenómeno de la caducidad.

Así las cosas, en atención a que el escrito introductorio del proceso se presentó el 17 de abril del 2018 (f. 62, c. 1), no cabe duda que el ejercicio del derecho de acción no se realizó dentro de término bienal contemplado en la legislación antes transcrita.

En virtud de lo expuesto, la Sala revocará la decisión de primera instancia de fecha dos (02) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), que declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

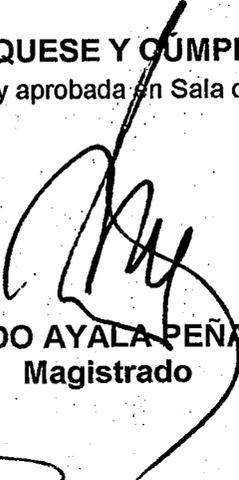
### RESUELVE:

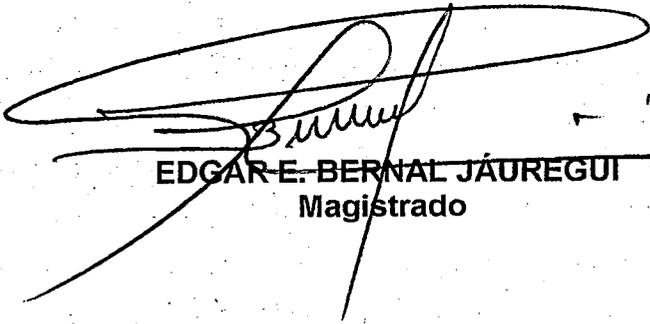
**PRIMERO: REVOCAR** del auto proferido el día dos (02) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual se declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa y en su lugar se declara probada la citada excepción, como consecuencia se dispone la terminación del proceso por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

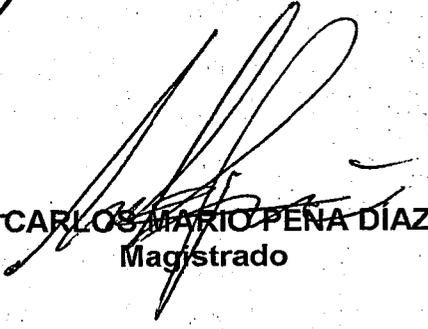
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 de la fecha)

  
HERNANDO AYALA PEÑARANDA  
Magistrado

  
EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI  
Magistrado

  
CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente. HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No:** 54001-33-33-010-2019-00090-01  
**Demandante:** Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
**Demandado:** Municipio de Ocaña  
**Medio de Control:** Nulidad

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandada, contra el auto proferido el día diez (10) de marzo de dos mil veinte (2020)<sup>1</sup>, por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual concedió la medida cautelar solicitada por el demandante, consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contentivo del Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018 "por medio del cual se adoptan medidas para la conservación de la seguridad y el orden público en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander".

**1. De la Solicitud de Medida Cautelar**

El ciudadano Fabio Alejandro Ramírez Ascanio, en ejercicio del medio de control de nulidad, demanda la nulidad del acto administrativo Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018, publicado por la Alcaldía del municipio de Ocaña.

En escrito separado, la parte demandante solicitó como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, toda vez que, según su dicho, existe una expresa prohibición legal para gobernadores y alcaldes al momento de adoptar regulaciones que adicionen o modifiquen el contenido del Código Nacional de Tránsito, esto es lo señalado en el parágrafo 3° artículo 6 de la Ley 769 del 2002. En igual sentido solicita se ordene al Municipio de Ocaña la clausura de las operaciones administrativas dirigidas a cumplir el Decreto 069 del 2018.

Señala que el artículo 1° del Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018 establece, *"Restringir en todo el Municipio de Ocaña, el tránsito de motocicletas de cualquier cilindraje con parrillero hombre mayor de 12 años las veinticuatro (24) horas del*

<sup>1</sup> Folios 16 al 20 cuaderno 001 del expediente digital.

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
Demandado: Municipio de Ocaña  
Medio de Control: Nulidad

*día, los siete (7) días de la semana*" asimismo, que el artículo 5° del Decreto acusado, consagra la vigencia del mismo como "*en adelante*" sin establecer un plazo puntual de la duración de la medida, por lo que al no tener una limitación temporal, la convirtió en una restricción de carácter permanente, circunstancia prohibida para los Alcaldes. De igual manera, repara que el hecho de que el artículo 5° dispusiera que a partir de la fecha de publicación del acto se derogan las disposiciones que le sean contrarias, representa una trasgresión a la jerarquía normativa por ser la ley 769 del 2002 de rango normativo superior.

## **2. Auto Apelado**

Mediante auto del diez (10) de marzo del 2020, la Juez Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, decretó como medida cautelar, suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 069 del 2018.

La anterior decisión se profirió con fundamento en auto del 30 de agosto del 2019, dictado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro del proceso radicado 11001-03-25-000-2017-00089-00 (0410-17), y providencia del siete de mayo del 2015, radicado 66001-23-31-000-2011-00063-01<sup>2</sup>.

Advierte la Juez de primera instancia sobre el contenido, alcance y requisitos de la solicitud de medida cautelar, hace un examen sobre lo dispuesto en los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 del 2011, posteriormente, a efectos de proceder al estudio de la medida cautelar solicitada, consideró procedente abarcar los siguientes puntos en la toma de la decisión recurrida, i) invocación de las normas violadas y su comparación con el material probatorio, ii) invocación de la normatividad afectada con la decisión del burgomaestre.

En consecuencia, indica que el Decreto 069 del 2018, dispone la restricción en todo el municipio de Ocaña del tránsito de motocicletas de cualquier cilindraje con parrillero mayor de 12 años las 24 horas del día, los 7 días de la semana, norma que no contempla un periodo de vigencia frente a la restricción, por lo tanto, resulta evidente para el Juez de primera instancia, que ante la confrontación de la norma, con el acto acusado, así como la relación jurisprudencial en la materia, es procedente la declaratoria de suspensión provisional de los efectos del acto demandado.

## **3. Del recurso de Apelación**

La parte demandada interpuso oportunamente recurso de apelación<sup>3</sup> contra la decisión citada anteriormente, bajo los siguientes argumentos:

<sup>2</sup> Folios 18-19 Cuaderno 001 medidas cautelares del expediente digital.

<sup>3</sup> Folios 24 a 28 Cuaderno 001 medidas cautelares del expediente digital.

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
Demandado: Municipio de Ocaña  
Medio de Control: Nulidad

Señala que el auto impugnado desconoce ampliamente hechos y situaciones que motivaron a la administración municipal a expedir el acto administrativo acusado, entre ellas destaca, el alto índice delictivo, atracos y homicidios, el cual se determinó en el consejo de seguridad con las autoridades policivas y militares, quienes estuvieron de acuerdo con restringir de manera temporal el parrillero hombre en motocicletas.

De otra parte, reprocha el hecho de que la Juez de primera instancia haya señalado que, con la expedición del acto acusado, se estuviera modificando el artículo 6° del Código Nacional de Tránsito, pues considera que esta afirmación no es consecuente ni con la forma ni con el fondo del acto, sino que atiende a la necesidad de contrarrestar la criminalidad en el municipio expuesta en la parte considerativa del Decreto, bajo los postulados constitucionales de conservación de orden público, seguridad y la protección de los ciudadanos.

Añade que es lógico que la interpretación expuesta en el auto recurrido, en lo atinente al no estar de manera expresa la vigencia de la restricción temporal, pues se entiende que es de forma permanente, por lo que considera que el actor debió allegar certificación emanada de la alcaldía del municipio para establecer los alcances del Decreto y los antecedentes administrativos.

Manifiesta que no existió ninguna modificación al Código Nacional de Tránsito, i) por que el acto acusado no lo menciona expresamente, ii) por que la entidad territorial carece de competencia para tal fin, puntualizando que el espíritu del acto era dictar una medida de conservación del orden público, mas no del tránsito municipal, pues la medida era prohibir en forma temporal, en aras de implementar estrategias de seguridad en la jurisdicción.

Concluye su argumento, indicando que si bien es cierto el acto adolece al parecer de un vicio de nulidad, éste se derivaría no por la falta de competencia en la expedición, sino en un requisito de forma derivado de un lapsus al omitirse el tiempo de implementación de la medida, por lo que, bajo lo expuesto considera que no era susceptible de proferir la medida de suspensión ante la ausencia de claridad sobre el periodo de vigencia de la restricción.

#### **4. Decisión**

##### **4.1.- Competencia**

La Sala es competente para conocer el asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

##### **4.2.- Asunto a resolver**

Le corresponde a la Sala determinar, si se ajusta a derecho la decisión adoptada por la Juez Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, en auto del diez (10)

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
Demandado: Municipio de Ocaña  
Medio de Control: Nulidad

de marzo del año 2020, que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018 "por medio del cual se adoptan medidas para la conservación de la seguridad y el orden público en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander", y si conforme a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, determinar si se debe revocar, confirmar o modificar la decisión adoptada.

Para resolver el problema jurídico, la Sala abordará, en primer lugar, la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo y sus requisitos de procedencia; y en segundo lugar, si se dan los presupuestos para decretar la misma, como se dispuso en el auto objeto de apelación.

#### 4.2.1. De la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y sus requisitos:

La posibilidad de que la jurisdicción contencioso administrativo suspenda provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos por los motivos y los requisitos que establezca la ley, encuentra fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política<sup>4</sup>.

La figura jurídica de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, consagra ciertas características constitucionales a saber; **(i)** es una facultad –por ello se emplea el término “podrá”–; **(ii)** para proceder a dicha suspensión, el contencioso debe sujetarse a los requisitos consagrados en la ley; **(iii)** su objeto son solamente los actos que son susceptibles de impugnarse por vía judicial; **(iv)** su efecto es la suspensión provisional de la materialización de los respectivos actos; y **(v)** tal competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>5</sup>.

El artículo 229 de la Ley 1437 del 2011, faculta al Juez Administrativo para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para “proteger y garantizar, temporalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”, esta disposición indica que las medidas cautelares proceden: *i)* en cualquier momento; *ii)* a petición de parte –debidamente sustentada; y *iii)* en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a la clasificación de las medidas cautelares, el artículo 230 del CPACA, dispone lo siguiente; **i) preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de**

<sup>4</sup> **ARTICULO 238.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

<sup>5</sup> Sentencia C-623 del 2015, expediente D-9344 M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
 Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
 Demandado: Municipio de Ocaña  
 Medio de Control: Nulidad

**suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que, cuando se pretenda la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, el actor debe cumplir los requisitos señalados en el inciso primero de dicha norma que dispone:

**“Art. 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)”

Como ya se expuso, los criterios que debe seguir el Juez para la adopción de una medida cautelar, atienden a la redacción del artículo 229 del CPACA, pues al indicarse que *“podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias”* le otorga al Juez un margen de discrecionalidad, claro está, en armonía con lo dispuesto en el artículo 231 *ibídem* según el cual, para que la medida solicitada sea procedente, el demandante tiene la carga de haber *“presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla”* esta previsión apunta inexorablemente a efectuar un criterio de proporcionalidad en armonía con las disposiciones de los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 del 2011.

La Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), al respecto de la proporcionalidad, sostuvo lo siguiente:

«[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y; además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...]»<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó: *“(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la*

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
 Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
 Demandado: Municipio de Ocaña  
 Medio de Control: Nulidad

En igual sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en providencia de 12 de diciembre de 2019<sup>7</sup>, al respecto indicó lo siguiente:

“31. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio y análisis de los argumentos expuestos por el demandante y confrontarlos junto con los elementos de prueba arrojados a esta etapa del proceso para efectos de proteger la efectividad de la sentencia, basado en los requisitos y en los criterios de admisibilidad de la medida cautelar de la cual se trata.”

Así que, realizado un debido entendimiento del artículo 231 de la Ley 1437 del 2011, en providencia de 26 de junio de 2020<sup>8</sup>, la Sección Primera, aclaró que, cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita *prima facie* que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora *periculum in mora*, y apariencia de buen derecho *fumus boni iuris*; pues en un Estado Social de Derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades.

En todo caso, quien solicita la aplicación de la medida debe llevar al juez los argumentos que le permitan adoptar una decisión con suficiencia, de manera que *“la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantiza que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio, ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”*<sup>9</sup>.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, procede la Sala a resolver el recurso de apelación, promovido por la parte accionada contra el auto que decreto la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018.

#### 4.2.2.- Caso Concreto

*ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad’ // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos.*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicación número: 05001-23-33-000-2019-02852-01, M.P. Doctora Rocío Araujo Oñate.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación: 11001-03-24-000-2016-00295-00. MP.: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 18 de julio de 2016, Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00111-00.

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
Demandado: Municipio de Ocaña  
Medio de Control: Nulidad

Revisados los argumentos planteados por el recurrente en contra del auto que decretó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018, se observa que los mismos, giran en torno a aspectos de forma y de fondo.

En cuanto a los aspectos de forma, señala que, el omitirse el tiempo de implementación de la medida no debe interpretarse que el acto fue expedido para ordenar la restricción en forma permanente sino temporal, pues para ello debió tenerse en cuenta el alcance del mismo; añadiendo que el acto acusado no modificó la ley ordinaria. En relación con los aspectos de fondo, el recurrente estima que el acto acusado se fundamenta en los postulados constitucionales de conservación del orden público; seguridad y protección de los ciudadanos.

Bajo esa tesitura, la solicitud de la medida cautelar del Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018, "por medio del cual se adoptan medidas para la conservación de la seguridad y el orden público en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander" preceptúa dos aspectos que la Sala tendrá en cuenta, en la decisión de fondo que se tomará en este asunto; i) El artículo 1° del acto acusado señala "*restringir en todo el municipio de Ocaña, el tránsito de motocicletas de cualquier cilindraje con parrillero hombre mayor de 12 años las veinticuatro (24) horas el día, los siete (7) días de la semana*" ii) El artículo 5° del mentado Decreto dispone "*Vigencia: El presente Decreto rige a partir del día siguiente a la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, teniéndose las fechas del 21 al 27 de noviembre del 2018, como semana pedagógica de esta medida, y del 28 de noviembre del 2018 en adelante se sancionará a los infractores respecto del artículo tercero del presente decreto*", lo anterior en aras del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud<sup>10</sup>.

La Ley 769 del 2002 en su artículo 3° señala que son autoridades de tránsito entre otros "(...) *Los Gobernadores y los Alcaldes*" por consiguiente, teniendo en cuenta que en consideración del actor, el acto acusado esta en contravía de las disposiciones expuestas en el Código Nacional de Tránsito, resulta necesario avocarlas; en cuanto al primer punto; el artículo 1° dispone que "*Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito*" a su vez, los artículos 94 y 96 ibídem, establecen las normas generales y específicas para la conducción de motocicletas, dentro de las cuales no se determinan la prohibiciones para el tránsito de estos velocípedos con parrillero hombre, no obstante, esto no quiere decir que los Alcaldes en el ejercicio de sus funciones como autoridad de tránsito otorgadas por el artículo 3° del Código Nacional de Tránsito, no puedan implementar restricciones como las del acto acusado.

Sin embargo, el parágrafo 3° del artículo 6 de la Ley 769 del 2002, fija unas

<sup>10</sup> Artículo 231 Ley 1437 del 2011.

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
Demandado: Municipio de Ocaña  
Medio de Control: Nulidad

condiciones a estas autoridades;

**PARÁGRAFO 3o.** Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante, los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

Sobre esta disposición resulta pertinente traer a colación, lo dicho por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 22 de marzo del 2013, expediente número 20001-23-31-000-2006-00159-01.

*"De la interpretación de la ley en cita se infiere que el parágrafo tercero analizado contempla la posibilidad de que de forma temporal lo Alcaldes dicten normas en materia de tránsito, con el fin de ejercer la autoridad que la Constitución y la Ley les otorga. Efectivamente, la disposición estima que "no podrá, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones al código de tránsito" permitiendo excepcionalmente las de carácter temporal o transitorias para el mejoramiento de este.*

Como ya se indicó, el actor puso de presente en la solicitud de medida cautelar la confrontación de la norma con el acto acusado, contrario a ello el recurrente alegó vicios del acto que ya sean de forma o de fondo no serán objeto de discusión en este estadio procesal, y que, para efectos de determinar su pretensión de no conducencia de la medida provisional decretada por el Juez de primera instancia, carecen de sustento legal.

La Sala concluye que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018 "por medio del cual se adoptan medidas para la conservación de la seguridad y el orden público en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander" se ajusta a derecho y no es excesiva, toda vez que estableció que conforme lo prevé el artículo 231 del CPACA, el actor no atiende los criterios fijados en el parágrafo 3° del artículo 6 de la Ley 769 del 2002, es decir, que la medida adoptada en el decreto objeto de cautela, **i)** es de carácter permanente, e **ii)** implica expresamente una adición o modificación del Código Nacional de Tránsito.

Ante el cuestionamiento del recurrente, en el sentido de que la medida contenida en el acto obedece a políticas de seguridad ciudadana ejercidas por el burgomaestre a efectos de contrarrestar la criminalidad en el municipio de Ocaña, debe hacerse claridad que la acción de nulidad supone un juicio de legalidad

Radicado 54001-33-33-010-2019-00090-01  
Demandante: Fabio Alejandro Ramírez Ascanio  
Demandado: Municipio de Ocaña  
Medio de Control: Nulidad

objetivo por lo que no es un escenario para la valoración de la conveniencia, pertinencia o eficacia de políticas públicas de los mandatarios locales.

De conformidad con las anteriores consideraciones, se impone confirmar el auto apelado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

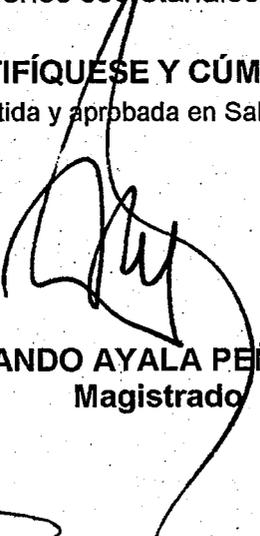
**RESUELVE:**

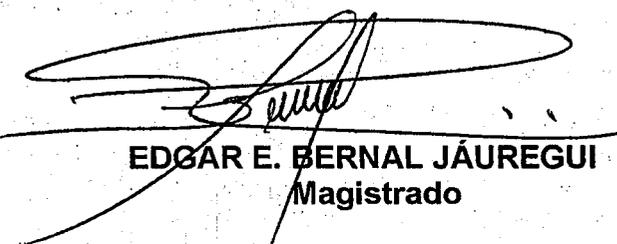
**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada en el auto de fecha diez (10) de marzo de dos mil veinte (2020) dictado por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cúcuta, que suspendió provisionalmente los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto 069 del 21 de noviembre del 2018 "por medio del cual se adoptan medidas para la conservación de la seguridad y el orden público en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander" conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

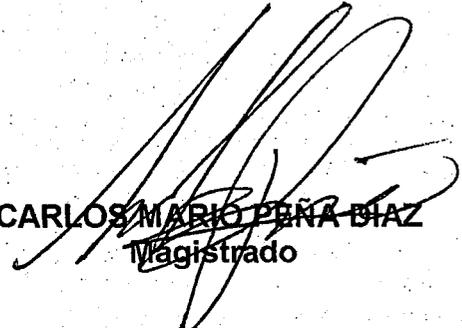
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

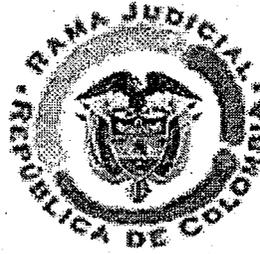
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No.1 de la fecha)

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

  
**EDGAR E. BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Ponente. HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No:** 54-001-33-33-010-2020-00121-01  
**Demandante:** Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante en contra de la providencia proferida el (21) de enero de dos mil veintiuno (2021)<sup>1</sup> por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, mediante la cual se rechazó la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La Demanda**

Mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011, el señor Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros, formularon demanda en contra de la Nación – Rama Judicial y la Universidad Nacional de Colombia, solicitando la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N° CJR19-0679 del 7 de junio de 2019 y N° CJR19-0877 del 28 de octubre del 2019, expedidas con ocasión a la convocatoria funcionarios de la Rama Judicial, Acuerdo PCSJA18-11077.

A título de restablecimiento del derecho solicitan la firmeza de la Resolución N° CJR18-0559 del 28 de diciembre de 2018, el pago de perjuicios inmateriales en la modalidad de daño emergente, lucro cesante consolidado y futuro, e inmateriales en la modalidad de daño moral y daño a la vida relación.

**2. La Providencia Apelada**

Mediante providencia del 21 de enero de 2021, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, previo estudio de la subsanación<sup>2</sup> de la demanda

<sup>1</sup> Folio 1 a 4, exp. 009

<sup>2</sup> Folios 7 a 57, exp, 005

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

inadmitida mediante auto del 27 de julio del 2020<sup>3</sup>, resolvió rechazar la misma al considerar que los actos administrativos acusados (Resolución CJR19-0679 del 7 de junio de 2019 y Resolución No. CJR19-0877 del 28 de octubre de 2019), corresponden a actuaciones surtidas en el trámite de la Convocatoria No. 27, a través de la cual se busca proveer las vacantes de funcionarios de la Rama Judicial, por lo tanto no son susceptibles de control judicial, aunado a la expedición de la Resolución No. CJR20-0202 de fecha 27 de octubre de 2020 que implementó medidas de saneamiento a los actos demandados.

### 3. El Recurso de Apelación

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación<sup>4</sup>, con fundamento en las siguientes razones.

Señala que el demandante promovió acciones de tutela en busca de la protección de derechos fundamentales irrogados con la expedición de los actos aquí acusados, las cuales fueron negadas, por lo que considera que agotadas esas instancias la vía judicial para dirimir el conflicto se encuentra en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Sostiene en el acápite que denomina "Concepto de la violación" que: *"Desde el ámbito constitucional como se preceptúa en la norma, en cita, el Estado debe garantizar los medios necesarios para la aplicación de los principios y garantías en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, como en efecto ocurre dentro del concurso "Acuerdo PCSJA18-11077 16 de agosto de 2018 "Por medio del cual se adelanta el proceso de selección y se convoca al concurso de méritos para la provisión de los cargos de funcionarios de la Rama Judicial" convocatoria Funcionarios de la Rama Judicial, para el cargo de Juez Administrativo (código: 270011), en él se encuentra el señor Jesús Fabián Cáceres, es menester que el Estado sea garante de los derechos fundamentales que se encuentra investidos los participantes al presente concurso es por lo anterior que se adelanta la presente demanda administrativa de Nulidad y Restablecimiento".*

Indica que al señor Jesús Fabián Cáceres no se le está dando un trato de igualdad respecto de los demás concursantes, debido a que, pese a tener una condición de aprobado con un puntaje de 802,01, el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de la Carrera Judicial emite la Resolución No. CJR19-0679 del 7 de Junio de 2019, de manera unilateral, discrecional, de mala fe, sin consentimiento previo y expreso del prenombrado, cambiando su estatus por medio de la resolución anteriormente citada a no aprobado con un resultado 683,24.

Asimismo, argumenta que dentro de la Resolución No. CJR19-0877 del 28 de octubre de 2019, por medio de la cual se resuelve recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución CJR19-0679 del 07 de junio de 2019, no aparece el número de cédula del señor Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez, a pesar de haberlo interpuesto el día dos de octubre de 2019; por lo que ataca el acto No. CJR19-0877 por cuanto el Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de la Carrera Judicial no ha emitido un pronunciamiento de fondo al recurso.

<sup>3</sup> Folios 1 y 3, exp. 003.

<sup>4</sup> Folios 1 a 34, exp. 011.

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia, oportunidad y trámite del recurso

La decisión impugnada es pasible del recurso de apelación, el cual fue interpuesto y sustentado de manera oportuna, conforme lo señala el artículo 244 de la Ley 1437 del 2011, por lo que el Despacho procederá a resolver la controversia en atención a la competencia que le asignan los artículos 153 y 243 de la referida normativa.

### 2. Problema Jurídico a Resolver

Corresponde a la Sala determinar, si se ajusta a derecho el auto proferido por el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Cúcuta, mediante el cual se rechazó la demanda

Para resolver el asunto, la Sala advierte que el rechazo de la demanda fue declarado de conformidad con las siguientes circunstancias; i) que los actos administrativos acusados corresponden a actuaciones surtidas en el trámite de la Convocatorio No. 27 no definitivos, por lo tanto, no susceptibles de control judicial ii) la expedición de la Resolución No. CJR20-0202 de fecha 27 de octubre de 2020 que implementó medidas de saneamiento a los actos demandados.

En orden a resolver el problema jurídico formulado, la Sala abordará los siguientes temas: i) la demanda y sus causales de rechazo, ii) actos administrativos susceptibles de control de judicial, iii) expedición de actos en vigencia de la convocatoria de funcionarios de la Rama Judicial Acuerdo PCSJA18-11077, iv) análisis del caso concreto y decisión.

#### 2.1. La Demanda y sus Casuales de Rechazo

El artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la demanda será rechazada: i) cuando hubiere operado la caducidad; ii) cuando habiendo sido inadmitida no haya sido subsanada dentro de la oportunidad legal y iii) cuando el asunto no sea susceptible de control judicial. Como se sabe, dichas causales son taxativas; por lo que el rechazo de la demanda procede, únicamente, en esos precisos eventos de modo que, en cualquier otro supuesto, no es posible rechazar el libelo.

Siendo así, encontramos que la ley facultad al Juez para rechazar la demanda cuando encuentre que el asunto no es susceptible de control, siendo esta la causa por la cual se rechazó la demanda bajo que estudio, toda vez que se pretende la anulación de actos de trámite en vigencia de la convocatoria de funcionarios de la Rama Judicial, Acuerdo PCSJA18-11077, actos de los cuales se hace necesario establecer su clase (definitivos o transitorios); por lo que la Sala entrará a abordar su estudio para determinar si en este asunto, la demanda deberá rechazarse o no.

#### 2.2. Actos administrativos susceptibles de control judicial

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

El Consejo de Estado ha precisado que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos<sup>5</sup>.

En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito».<sup>6</sup>

La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad<sup>7</sup>, hay tres tipos de actos a saber:

i) Los actos preparatorios, accesorios o de trámite: son aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración<sup>8</sup>.

ii) Los actos definitivos: son aquellos que define el artículo 43 de la Ley 1437 del 2011, indicando “*Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación*”; es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.

iii) Los actos administrativos de ejecución, son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

El Consejo de Estado ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de agosto de 2004, expediente 2000-0057-01, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 10 de abril de 2008, expediente 25000-2324-000-2002-00583-01, M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>7</sup> José Antonio García – Trevijano Fos. *Los actos administrativos*. Segunda Edición 1991. Editorial civitas s. a. Madrid España. Pág. 191. El autor clasifica los actos administrativos de acuerdo a su inserción en el procedimiento administrativo y recurribilidad, en la cual establece: «El procedimiento administrativo no es más que una concatenación de actos que tienden a un resultado final. De aquí se deduce, sin ninguna violencia interpretativa, que existen dos tipos de actos: unos, la mayor parte, que sirven para el resultado final, y otros que suponen propiamente, la finalización. Actos de procedimiento o de trámite significan la misma cosa. Acto final o resolución son, también, términos equivalentes.»

<sup>8</sup> Ibidem

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados; sin embargo, excepcionalmente lo son también los de trámite cuando se impide la continuación de la actuación<sup>9</sup>.

En relación con los concursos de méritos la jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sido del criterio que los actos administrativos que se expiden durante el transcurrir del proceso son preparatorios y de trámite y que solo la lista de elegibles es el acto definitivo susceptible de ser enjuiciado; sin embargo, también se ha dicho que cuando el acto de trámite le impide al aspirante continuar su participación se convierte en el acto definitivo que definió su situación jurídica y, en consecuencia, puede ser demandado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.

La jurisprudencia ha señalado, en relación con los actos administrativos de calificación que eliminan a los participantes que, al igual que la lista de elegibles «son actos típicamente definitorios de situaciones jurídicas, en la medida en que al asignar un puntaje o establecer la ubicación de los convocados para efectos de proveer un cargo en propiedad, otorgan un estatus al participante y afectan su interés de acceder a la carrera administrativa»<sup>11</sup>.

Bajo estos presupuestos, en el análisis del caso concreto se calificará la naturaleza de los actos demandados.

### **2.3. Expedición de Actos en vigencia de la Convocatoria Funcionarios de la Rama Judicial Acuerdo PCSJA18-11077 Sometidos a Control Judicial.**

En el presente caso se demanda la nulidad de los actos contenidos en las Resoluciones N° CJR19-0679 del 7 de junio de 2019 y N° CJR19-0877 del 28 de octubre de 2019, para la Sala resulta necesario contextualizar la expedición de estos, en consonancia con los actos anteriores y posteriores a los aquí sometidos a control.

En primer término tenemos que estos actos fueron publicados en la página Web de la Rama Judicial<sup>12</sup>, los cuales la Sala abordará teniendo en cuenta su libre acceso al público; se encuentra la Resolución No. CJR18-559 (diciembre 28 de 2018) *“Por medio de la cual se publican los resultados de la prueba de aptitudes y conocimientos correspondiente al concurso de méritos para la provisión de los*

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, C.P.: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS, Rad: 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15) cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020)

<sup>10</sup> Posición asumida en la siguiente providencia: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C. 1 de septiembre de 2014. Radicación: 05001-23-31-000-2008-01185-01(2271-10) Actor: Liliana del Pilar Fernández Muñoz. Demandado: Fiscalía General de la Nación.

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación: 66001-23-33-000-2016-00794-01(2162-18). Actor: María Isabelle González Pelchat. Demandado: Procuraduría General De La Nación. Consejero ponente: Carmelo Pérdomo Cuéter. Bogotá, D.C. 2 de octubre de 2019.

<sup>12</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/unidad-de-administracion-de-carrera-judicial/resultado-prueba-de-conocimientos-y-aptitudes>

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*“cargos de Funcionarios de la Rama Judicial” en su artículo primero resuelve; “Publicar en orden numérico de cédula de ciudadanía, los resultados finales obtenidos por los aspirantes en la prueba de aptitudes y conocimientos en desarrollo del concurso de méritos para la conformación del Registro Nacional de Elegibles para los cargos de Funcionarios de la Rama Judicial, convocado mediante el Acuerdo PCSJA18- 11077 de 2018”.*

Tal como lo relata la demanda, se evidencia que el señor Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez, conforme al listado anexo (resultado de la prueba de aptitudes y conocimiento) aprobó.

Posteriormente, se expidió la Resolución No. CJR19-0679 del 7 de Junio del 2019, *“Por medio de la cual se corrige la actuación administrativa y se publica la calificación de las pruebas de aptitudes y conocimientos”* que en su artículo primero resolvió; *“CORREGIR la actuación administrativa a partir de la incorporación de la calificación de las pruebas de aptitudes y conocimiento, incluida su publicación mediante las Resoluciones CJR18-559 de 2018 y CJR19-632 de 2019, para ajustar todo el trámite a derecho con la publicación de la calificación recibida el 7 de junio de 2019”*; el fundamento de este acto se cimentó en la necesidad de enmendar los yerros en los puntajes publicitados en el anterior acto, para lo cual se amparó en lo preceptuado en el artículo 41 de la Ley 1437 del 2011<sup>13</sup>; ello, derivado de la corrección de los puntajes obtenidos por los aspirantes, modificó la situación del actor, pasando a ser calificado como No Aprobó.

Como consecuencia de lo anterior, se expidió la Resolución No. CJR19-0877 (28 de octubre de 2019) *“Por medio de la cual se resuelven recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución CJR19-0679 de 7 de junio de 2019, “Por medio de la cual se corrige la actuación administrativa y se publica la calificación de las pruebas de aptitudes y conocimientos” en su artículo primero resolvió; “CONFIRMAR las decisiones contenidas en la Resolución CJR19-0679 de 7 de junio de 2019, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución y en consecuencia no reponer los puntajes obtenidos por los recurrentes relacionados en el Anexo I, de la presente decisión, con excepción de los enlistados en el Anexo 3”*; del estudio del referido acto y de los anexos que lo complementan, se concluye que, tal como lo reprocha el apoderado del demandante, el recurso<sup>14</sup> incoado por su poderdante no fue resuelto, pues no hace parte de ninguna de las decisiones que allí se tomaron, quedando en ese momento en vigencia la no aprobación y por ende la exclusión para continuar en concurso.

Mediante Resolución N° CJR20-0202 del 27 de octubre de 2020, *“Por medio de la cual se corrige una actuación administrativa en el marco de la convocatoria 27”* que en su artículo primero resolvió, *“CORREGIR la actuación administrativa contenida*

<sup>13</sup> **ARTÍCULO 41. CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.** La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto; de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluir la.

<sup>14</sup> Folio 42 a 47, exp, 005 Subsancion de Demanda.

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

*en las resoluciones CJR19-0679 y CJR19-0877 de 2019; CJR20-0185, CJR20-0187, CJR20-0188, CJR20-0189 y CJR20-0200 de 2020, junto con los demás actos administrativos expedidos durante el procedimiento que se corrige, desde la citación a las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, para ajustar todo el trámite a derecho, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa de esta resolución, y en consecuencia, CONTINUAR el trámite de la convocatoria, para lo cual, oportunamente se publicarán las citaciones y se aplicarán las pruebas";* este acto se profiere ante la necesidad de corregir los yerros presentados en el proceso administrativo, subsanar los errores incurridos por la Universidad Nacional de Colombia en la construcción de las pruebas de conocimientos generales, específicos y de aptitudes, para dar paso a una nueva construcción y aplicación de las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, en una misma jornada, como lo señala el Acuerdo PCSJA18-11077 de 2018, de tal suerte que debe retrotraerse la actuación administrativa, a partir de las citaciones, y por tanto deberá continuarse el proceso de selección con una nueva citación a pruebas de los aspirantes inscritos, todo ello, en aplicación de lo señalado en el artículo 41 de la Ley 1437 del 2011, es decir, que a partir de la expedición de este acto, se retrotrajo toda la actuación del concurso de méritos hasta el momento de las citaciones a la presentación de pruebas, lo que como consecuencia descendió en la pérdida de vigencia de todos y cada una de las Resoluciones concernientes a la publicación de los resultados de la prueba de aptitudes y conocimientos correspondiente al concurso de méritos, así como de los que corrigieron y resolvieron sus recursos.

#### **2.4. Análisis del caso Concreto y Decisión**

Para la Sala, el objeto de estudio lo constituye el auto por el cual se rechazó la demanda, al considerar que los actos demandados son de trámite y no definitivos, en aplicación a lo establecido en el numeral 3° de la Ley 1437 del 2011.

En efecto, los actos acusados sometidos a estudio publicaron los resultados de las pruebas correspondiente a la convocatoria de funcionarios de la Rama Judicial, Acuerdo PCSJA18-11077, por lo que la inconformidad de la parte recurrente radica en dos escenarios, por una parte, pretende la firmeza del acto contendió en la Resolución N° CJR18-559 del 28 de diciembre del 2018 de la que se desprende la aprobación de su poderdante a las pruebas realizadas con ocasión al concurso, y por otra la nulidad de los posteriores actos contenidos en las Resoluciones No. CJR19-0679 y No. CJR19-0877, de estas últimas, la primera en el sentido de que modificó el estatus del actor dentro del concurso al pasar de aprobado a no aprobado, y la segunda por no haberse resultado el recurso incoado a pesar de su interposición.

Hasta este punto se podría afirmar que los referidos actos serían demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues como lo ha dicho el Consejo de Estado, a pesar de la naturaleza preparatorio del acto, ante una circunstancia que impida la continuación del aspirante en el concurso, se convierte en el acto definitivo que definió su situación jurídica, y en consecuencia, puede ser demandado; sin

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

embargo, adviértase que el acto que en principio modificó el estatus del participante, esto es, la Resolución No. CJR19-0679, objeto de recurso por el aspirante, que devino en la expedición de la Resolución No. CJR19-0877 dentro del cual, como lo señala el actor, no se resolvió su petición, resulta ser el acto que debía ser demandado al tener la vocación de crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular o general, denominado en este caso como ficto, al tenor de lo contenido en el artículo 83 de la Ley 1437 del 2011.

No obstante, del análisis puesto a consideración de esta Sala, previo estudio de cada uno de los actos emitidos con ocasión al concurso, debe tenerse en cuenta que con la expedición de la Resolución No. CJR20-0202 del 07 de octubre de 2020, resulta procedente traer a colación lo expuesto en Sentencia de Tutela dictada por el Consejo de Estado, Sección Quinta dentro del radicado 11-001-03-15-000-2020-03732-00, del 19 de noviembre de 2020, del cual se tiene que: *“[A]l rehacer la actuación administrativa desde la citación a las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, la consecuencia es que aquello que pretende cuestionar el actor, ha quedado sin efectos, por lo que el accionante y los demás concursantes deberán someterse al nuevo cronograma, en el que se advierte que la etapa que dio origen a la presente acción de tutela se volverá a realizar, por lo que esta Sala concluye que la actuación que presuntamente amenazaba los derechos fundamentales del actor, ha desaparecido, configurándose así, una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente. (...) comoquiera que en el caso concreto la organización del concurso decidió retrotraer las actuaciones desarrolladas desde la citación a las pruebas de conocimientos generales y específicos, de aptitudes y psicotécnicas, es imperioso concluir que ha desaparecido el fundamento de la acción de tutela y así se declarará en esta providencia”* de lo expuesto, se deduce la cesación de efectos jurídicos de las actuaciones concernientes a la presentación de pruebas y su puntuación, en la convocatoria de funcionarios de la Rama Judicial Acuerdo PCSJA18-11077.

Por otra parte, no le asiste razón al actor, cuando señala que el acto que modificó el estatus de puntuación de su poderdante dentro del concurso, se haya efectuado bajo la figura de la revocatoria directa de que trata el artículo 93 y ss de la Ley 1437 del 2011, especialmente cuando considera que no obra consentimiento previo, expreso y por escrito del respectivo titular, situación que no resulta aplicable al caso concreto, pues como quedó expuesto, por tratarse de actos preparatorios, la actuación de la demandada a efectos de corregir los yerros aducidos, previniendo tal actuación, tomó las medidas tendientes a salvaguardar la transparencia el debido proceso y proteger el mérito, dio aplicación en debida forma, al contenido del artículo 41<sup>15</sup> *ibídem*, que al final derivó en rehacer toda la actuación hasta la citación a

<sup>15</sup> En este sentido, dado que aún no se han expedido los registros de elegibles, la corrección de la actuación administrativa es el mecanismo previsto en la ley, como idóneo y viable para ajustar a derecho el curso de la actuación que corresponde a este concurso, orientado a preservar la legalidad del concurso, sin desconocer derechos adquiridos en tanto recaen sobre actos de trámite, que no crean situaciones consolidadas y porque la razón que justifica su aplicación es precisamente la protección de derechos que se puedan ver lesionados con el error.

Radicado 54-001-33-33-010-2020-00121-01

Demandante: Jesús Fabián Cáceres Gutiérrez y otros

Demandado: Nación – Rama Judicial; Universidad Nacional de Colombia.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

presentar las pruebas, quedando sin efectos de pleno derecho los actos demandados de nulidad.

Por lo expuesto, resulta procedente para esta Sala confirmar la decisión adoptada por la juez de primera instancia, quien resolvió rechazar la demanda de conformidad con lo señalado en el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece que la demanda será rechazada: (...) iii) cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.

En mérito de lo anteriormente expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander,

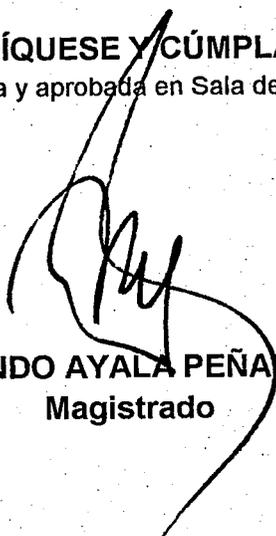
**RESUELVE:**

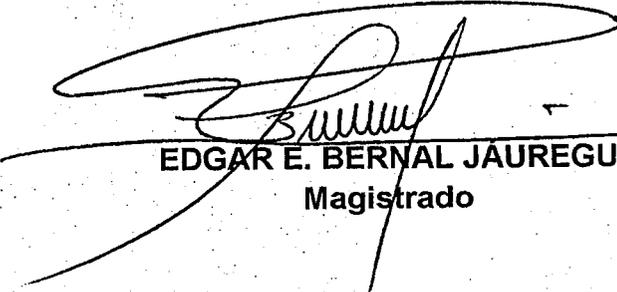
**PRIMERO: CONFIRMAR** del auto proferido el día veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, mediante el cual rechazó la demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

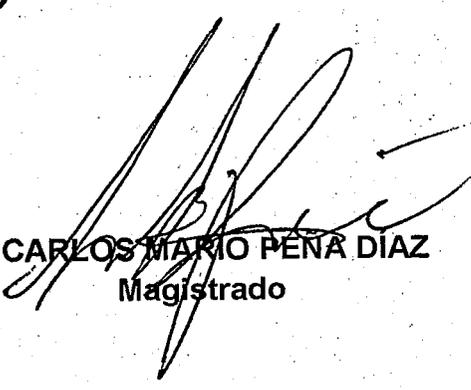
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 de la fecha)

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado

  
**EDGAR E. BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado: HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintidós (2022).

**Radicación número:** 54-001-33-33-004-2010-00268-02  
**Demandante:** Rosa Amelia Quintero Pérez y Otros  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Ejército Nacional - Agencia de la Prosperidad Social - Fiscalía General de la Nación - Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas.  
**Medio de control:** Reparación de Perjuicios Causados a un Grupo

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 y lo consagrado en el artículo 322 del Código General del Proceso, **ADMÍTASE** el recurso de apelación interpuesto por las apoderadas de los demandantes y de la Nación Ministerio de Defensa Ejército Nacional en contra de la sentencia de fecha treinta y uno (31) de marzo del año dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta.

Por secretaría notifíquese la admisión del recurso de apelación al Procurador Judicial Delegado para actuar ante este tribunal – Reparto, de conformidad con lo señalado en el numeral 3 del artículo 198 del C.P.A.C.A. Para tal efecto téngase como dirección de buzón electrónico las informadas por los señores Procuradores Judiciales Delegados.

Se **ADVIERTE** a los sujetos procesales que podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes, hasta la ejecutoria de la presente providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

El Ministerio Público en el evento que decida emitir concepto, deberá hacerlo desde el presente auto y hasta antes de que ingrese el proceso al Despacho para sentencia, de conformidad con el numeral 6º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, que fue modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Una vez ejecutoriado el presente auto, pásese el expediente al Despacho para proveer lo pertinente.

**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**Magistrado**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	
Expediente:	54-001-33-33-003-2018-00165-01
Demandante:	Jaime Andrés Rodríguez Leal y otros
Demandado:	Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional
Asunto:	Resuelve recurso de apelación

Con fundamento en lo establecido en el Artículo 244 del C.P.A.C.A., procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto proferido el día trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, a través del cual se declaró probada la excepción de caducidad y en consecuencia, la terminación del proceso, previos los siguientes:

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. La demanda**

El día diecisiete (17) de mayo de dos mil dieciocho (2018), el señor Jaime Andrés Rodríguez Leal, a través de apoderado presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través del cual solicitó entre otras cosas, la nulidad de la Resolución No. 0661 del 26 de octubre de 2017 a través de la cual se ordenó su retiro del servicio activo de la Policía Nacional por voluntad de la Dirección General de la entidad.

#### **1.2. Del auto apelado**

El día trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)<sup>1</sup>, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, decidió declarar probada la excepción de caducidad del medio de control propuesta por la entidad demandada Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, de la siguiente manera:

**"PRIMERO: Declarar probada la excepción de "caducidad" propuesta por la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.**

**SEGUNDO: Corolario de lo anterior, declarar la terminación del proceso."**

Como fundamento de su decisión, explicó el *A-quo* que en el presente caso el acto demandado fue notificado en sede administrativa el día 26 de octubre de 2017, por lo que, en principio el término de los 4 meses

<sup>1</sup> A folio 93 del Cuaderno Principal.

para presentar oportunamente la demanda iba hasta el 27 de febrero de 2018.

No obstante, explicó que debido a que el día 22 de febrero de 2018, esto es, faltando 6 días para que se venciera el término para presentar la demanda, la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, debía entenderse suspendido el término de caducidad entre el 22 de febrero y el 03 de mayo de 2018, contando entonces hasta el día 09 de mayo de 2018 para presentar oportunamente la demanda, la cual fue radicada sólo hasta el día 17 de mayo de 2018.

### **1.3. Del recurso de apelación**

El apoderado de la parte demandante, mediante memorial de fecha 19 de octubre de 2020, presentó recurso de apelación contra la decisión adoptada por el *A-quo*, el cual sustentó señalando que el día 22 de febrero de 2018 presentó solicitud de conciliación, la cual fue aplazada "*por causas ajenas a la defensa técnica*" y se reprogramó para el día 13 de mayo de 2018.

Así mismo precisó que la demanda fue presentada el día 17 de mayo de 2018 y no el 18 de mayo como lo afirmó el apoderado de la entidad demandada e hizo referencia a las actuaciones posteriores relacionadas con la inadmisión, rechazo y posterior admisión de la demanda, las cuales, para mayor comprensión, sintetiza la Sala de la siguiente manera:

- Mediante auto de fecha 26 de julio de 2018 el Juzgado rechazó la demanda por no haber corregido oportunamente.
- El apoderado de la parte demandante presentó solicitud de nulidad argumentando que no había sido notificado del auto proferido el 26 de julio de 2018.
- El 27 de septiembre de 2018 se ordenó notificar el auto de fecha 26 de julio de 2018.
- Mediante auto de fecha 04 de abril de 2019 el Juzgado admitió la demanda y rechazó en relación con los menores David Santiago Castilla Navas y María José Castilla Navas.
- Mediante auto de fecha 5 de septiembre de 2019 se fijó fecha para audiencia inicial programada para el día 12 de mayo de 2020 a las 4:00 p.m., la cual no se realizó debido a la pandemia.
- El juzgado mediante auto del 13 de octubre de 2020 dio por terminado el proceso y ordenó su archivo, aduciendo probada la caducidad propuesta por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Expuesto lo anterior, reprochó el apoderado que después de haber transcurrido más de dos (2) años de radicada la demanda, el Juez decreta la excepción de caducidad, en los siguientes términos:

*"Respetados magistrados con los argumentos expuestos anteriormente y las actuaciones procesales surtidas quiero enfatizar muy detenidamente que después de haber transcurrido 2 años y 5 meses de haberse radicado la demanda, admitido la demanda, haber corregido la demanda, haberse presentado solicitud de nulidad, tutela, haberse fijado fecha para audiencia inicial el señor juez decreta la excepción de caducidad en esta instancia, aduciendo que guarde silencio, cuando no fui notificado por medio electrónico, notificándome el día 14 de octubre de 2020, quien direcciona el proceso es el Señor juez, él fue quien admitió la demanda, corrigió errores de notificaciones, y fijo fechas venideras como la que no se pudo realizar por pandemia 2020.*

*Señores magistrados en este proceso se ha demostrado como el despacho de manera involuntaria ha omitido notificaciones, vencimientos de términos error involuntario, autos procediendo al archivo del proceso (considero con el debido respeto, que desde que se admitió la demanda el Señor Juez, pudo rechazar la demanda por dicha excepción y no lo hizo, sino después de 2 años y cinco meses. Estando esperando fecha para audiencia inicial, que se reprogramo por pandemia."*

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

De conformidad con lo establecido en el Artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación conocer de los recursos de apelación formulados en los procesos tramitados en primera instancia por los jueces administrativos, en concordancia con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 244 de la misma disposición legal.

Por otro lado, se tiene que de conformidad con lo establecido en el Artículo 125 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala resolver el presente asunto, por tratarse de un recurso de apelación contra un auto que declaró probada la excepción de caducidad y puso fin al proceso.

### **2.2. De la oportunidad y trámite del recurso de apelación**

De forma preliminar es necesario advertir que en el presente caso resultan aplicables las normas procesales previstas en la Ley 1437 de 2011, en su versión original, por tratarse de un recurso de apelación que se encontraba en trámite con anterioridad a la publicación y entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021, de conformidad con lo previsto en el Artículo 86 de esta última.

Dicho lo anterior, en el presente caso se tiene que el auto proferido el día trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020), es susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación conforme lo previsto en el numeral 3 del Artículo 243 del C.P.A.C.A.

Ahora bien, respecto a la oportunidad y trámite del mismo, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 244 *ibídem*, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 244. Trámite del recurso de apelación contra autos. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:**

(...)

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El Juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano."

Del análisis del expediente, se advierte que el auto apelado fue notificado por estado electrónico el día 14 de octubre de 2020, por lo que el término para presentar el recurso de apelación iba hasta el día 19 de octubre del mismo año, fecha en que efectivamente fue presentado.

Así las cosas, como quiera que el recurso fue presentado y sustentado oportunamente, procederá el Despacho a resolverlo de fondo, teniendo en cuenta los planteamientos esgrimidos en el recurso, sobre el momento a partir del cual debe contarse el término de caducidad, para lo cual será necesario establecer las condiciones dentro de las cuales se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, y en consecuencia, verificar si se configuró o no el fenómeno de la caducidad.

### **2.3. Asunto a resolver**

Corresponde a la Sala establecer si hay lugar a revocar el auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta el trece (13) de octubre del año dos mil veinte (2020), a través del cual resolvió declarar probada la excepción de caducidad del medio de control propuesta por la entidad demandada Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, o si por el contrario, debe confirmarse tal decisión, por haber operado dicho fenómeno en relación con la entidad mencionada.

Para resolver lo anterior, habrá de analizarse en primer lugar bajo qué circunstancias debe entenderse suspendido el término de caducidad con ocasión de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, para posteriormente determinar si la demanda fue interpuesta en término, o si, por el contrario, tal como lo afirmó el *A-quo* se configuró la caducidad del medio de control.

## **2.4. De la oportunidad para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho**

Conforme lo establece el literal (d) del numeral 2 del Artículo 164 del C.P.A.C.A., en tratándose del medio de control de 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"*

Ahora bien, teniendo en cuenta la controversia planteada en el presente caso sobre las circunstancias en que debe entenderse suspendido el término de caducidad con ocasión de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 2.2.4.3.1.1.3. del Decreto 1069 de 2015, que sobre el particular establece lo siguiente:

**"Artículo 2.2.4.3.1.1.3. Suspensión del término de caducidad de la acción.** *La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:*

*a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*

*b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, o*

*c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.*

*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 reanudará 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.** *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."*

De acuerdo con lo establecido en la mencionada norma, la mera presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público es suficiente para que opere la suspensión del término de caducidad, bien sea, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio, se expidan las constancias de que trata el Artículo 2 de la Ley 640 de 2001, o se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero, según el caso.

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el acto administrativo demandado, esto es, la Resolución No. 0661 de 2017 fue notificada

personalmente al demandante el día veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017), razón por la cual, en principio, el término de cuatro meses con que contaba el actor para presentar la demanda fenecía el día veintisiete (27) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

No obstante, el demandante a través de apoderado presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el día veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018), la cual se declaró fallida el día tres (03) de mayo de la misma anualidad, razón por la cual, en virtud de la presentación de dicha solicitud de conciliación, el término de caducidad fue suspendido desde el día veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018), hasta el día tres (03) de mayo de la misma anualidad, fecha a partir de la cual la contabilización del término se reanudó, contando entonces el demandante hasta el día ocho (08) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

En consecuencia, como quiera que la demanda fue presentada el día diecisiete (17) de mayo de dos mil dieciocho (2018), esto es, por fuera del término legal previsto para tal efecto, encuentra la Sala que tal como lo afirmó el *A-quo*, en el presente caso se configuró la caducidad del medio de control y por tanto la decisión de primera instancia habrá de confirmarse.

Ahora bien, en consideración a los argumentos planteados por la parte actora en su escrito de apelación, se advierte que la razón por la cual se considera configurada la caducidad del medio de control no tiene que ver con el hecho de haber guardado silencio ante la inadmisión de la demanda, derivado de la falta de notificación del auto que así lo dispuso, sino con el vencimiento del término con que contaba para presentarla, dado que iba hasta el día ocho (08) de mayo de dos mil dieciocho (2018) y fue radicada el día diecisiete (17) del mismo mes y año.

Finalmente, se precisa al recurrente que aún cuando la demanda se hubiere admitido y se encontrara en trámite el respectivo proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, nada impide que en esta etapa procesal el *A-quo* haya declarado probada la caducidad del medio de control, pues la figura de la caducidad constituye uno de los medios exceptivos válidos de los que puede hacer uso la parte demandada al ejercer su derecho de contradicción y defensa, y por tanto, se reitera, es viable declararla en esta etapa procesal.

## **2.5. Conclusión**

Por lo antes mencionado, encuentra el Despacho que lo procedente en este caso es confirmar la decisión contenida en el auto proferido el trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por medio del cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión contenida en el auto proferido el día trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por medio del cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

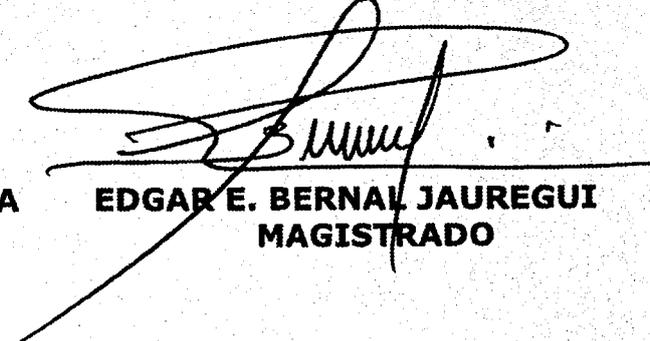
**SEGUNDO:** Ejecutoriada la presente providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen, previas anotaciones secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión Virtual de la fecha)

  
**MARÍA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
**MAGISTRADO**

  
**EDGAR E. BERNAL JAUREGUI**  
**MAGISTRADO**



**Tribunal Administrativo de Norte de Santander**  
San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)  
Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

**RADICADO:** No. 54-001-33-33-001-2017-00494-01  
**DEMANDANTE:** OSCAR ACOSTA CORONEL Y OTROS  
**DEMANDADO:** NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- EJÈRCITO NACIONAL  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACIÓN DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante, en contra de la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por medio del cual resolvió declarar probada la excepción de caducidad de este medio de control y como consecuencia, dio por terminado el presente proceso; en acatamiento a lo previsto por el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, teniendo en cuenta como sustento lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1.- La demanda**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, contemplado en el artículo 140 del CPACA, el señor Oscar Antonio Acosta Coronel y otros, por conducto de abogado en ejercicio, formularon demanda en contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional para obtener la indemnización administrativa, con motivo en la presunta falla del servicio, en hechos que tuvieron lugar en la finca Buenos Aires ubicada en la Vereda San Gil jurisdicción del Municipio de San Calixto Norte de Santander, dónde el joven Rubén del Carmen Acosta Durán fue sorprendido por miembros del Ejército Nacional quienes lo ejecutaron reportándolo como muerto en combate en acción militar, pero que en realidad se trataron de ejecuciones extrajudiciales o denominado falso positivo.

#### **1.2.- La providencia apelada**

Fue proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, en la audiencia inicial convocada por mandato del art. 180 del CPACA, llevada a cabo

el treinta y uno (31) de julio de 2020, en la cual resuelve declarar probada de oficio la excepción de caducidad;

El A-quo sustenta su decisión de declarar de oficio excepción de caducidad, indicando que según lo consignado por la Sala Plena de la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado en Sentencia del 29 de enero de 2020, bajo el radicado N°850013333002201400144-01, se unificó jurisprudencia en relación con las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pretenda la reclamación patrimonial del Estado, precisando que para computar dicho término jurídico no basta con la ocurrencia del hecho que causó el daño, sino que el término se empezaría a contar a partir de del conocimiento del hecho dañino o de la posibilidad que le permitan deducir que el Estado estuvo o no implicado en la causación del daño y que el mismo le resulte imputable, para lo cual el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fijó las siguientes reglas para establecer los términos de caducidad cuando se pretenda una indemnización patrimonial por parte del Estado:

- 1. En tales eventos resulta exigible el término para demandar exigido por el legislador.*
- 2. Este plazo salvo el caso de desaparición forzada que tiene regulación formal expresa, se computa cuando los afectados pudieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial.*
- 3. El término pertinente no se aplica cuando se advirtieron situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y una vez superado empezará a correr el plazo de ley.*

Que en razón a lo anterior y trasladándolo al caso concreto, la muerte del joven Rubén del Carmen Acosta Durán se produjo el 27 de febrero de 2009, por parte de integrantes del Ejército Nacional mientras desempeñaba labores de agricultor en la vereda San Gil del Municipio de San Calixto, siendo ejecutado extrajudicialmente.

En cuanto a la fecha en que los demandantes tuvieron conocimiento tanto de los hechos como de la participación de la parte demandada en el fallecimiento de su ser querido, a efectos de iniciar el cómputo de los términos, se debe tener en cuenta lo documentado dentro del expediente, para efectos de lo cual, evidencia que los padres del joven fallecido tuvieron conocimiento de los hechos el 28 de febrero de 2009, por lo que dicha demanda debió haberse presentado a más tardar en mayo de 2011.

En consecuencia, teniendo acreditado que existe un proceso penal en curso en contra de los miembros del Ejército, el fallo del mismo no resulta relevante para computar el término de caducidad del medio de control, pues dicho proceso es independiente, siendo que éste solo se tiene en cuenta en los casos de que tratan la excepción consignada en el literal i del numeral 2 del artículo 164 del CPACA correspondiente al delito de desaparición forzada, el cual no es el caso que aquí se trata, en tanto que, no habiéndose ejercido el derecho de acción de manera oportuna, de debe declarar de oficio la caducidad del referido medio de control y en consecuencia dar por terminado dicho proceso.

### **1.3.- Razones de la apelación**

Dentro de la audiencia pública respectiva, el apoderado judicial de la parte demandante, interpone recurso de apelación, argumentando que la Corte Constitucional en armonía con el bloque de constitucionalidad en aras de darle la oportunidad a aquellas personas que fueron víctimas de delitos de lesa humanidad como lo es una ejecución extrajudicial a manos de miembros del Ejército Nacional, dispuso en la sentencia T-352 de 2016 que los Tribunales de Antioquia y Casanare debían adecuar los términos tomando los 25 años que según la Convención Interamericana de Derechos Humanos se tienen para interponer acciones cuando trate de delitos de lesa humanidad.

Señala, que no solo debe tenerse en cuenta los términos legales que para ello se han instituido, sino que debe acudir a elementos supraconstitucionales, pues en el contexto en el que ocurrieron los hechos, los demandantes no habían tomado la decisión de interponer acción en contra del Estado, motivados por el temor a algún tipo de represalia en su contra, en el entendido que los hechos ocurrieron en la zona del Catatumbo.

### **1.4. De la posición de la parte demandada**

Solicita la apoderada de la parte demandada no conceder dicho recurso apegándose a los argumentos dados por el A quo y que por el contrario se declare probada la excepción de caducidad.

Para resolverse,

## **II. CONSIDERA**

Primigeniamente, debe advertir la Sala, que es procedente el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pues se trata de una de las providencias consagradas en el inciso final del numeral 6 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formulada dentro de la oportunidad prevista en el numeral 1 del artículo 244 del CPACA; además, es éste Tribunal el competente para decidir de plano sobre el recurso interpuesto, en anuencia de lo dispuesto por el artículo 125, artículo 243 en concordancia con el artículo 180 del CPACA.

El tema planteado en el asunto que ocupa la atención de la Sala, se contrae a establecer si se ajusta a la legalidad, la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante la cual declaró probada de oficio la excepción denominada "*caducidad de la acción*".

Frente al tema de la caducidad del medio de control de reparación directa, el artículo 164 del CPACA, literal i) señala, que cuando se pretenda la reparación directa, la demanda debe 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 del cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue con fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido la fecha de su ocurrencia.

Analizada la demanda, la contestación, y el acervo probatorio obrante en el plenario, encuentra la Sala, que los hechos que dieron origen a la presente demanda, están relacionados con la muerte del señor Rubén del Carmen Acosta Durán el día 27 de febrero de 2009, en actuaciones presuntamente perpetradas por miembros del Ejército Nacional, quienes a juicio de la parte demandante, ejecutaron extrajudicialmente al joven RUBEN DEL CARMEN ACOSTA, posteriormente lo vistieron con uniforme camuflado, para después mostrarlos como bajas de un grupo guerrillero en un supuesto combate que nunca ocurrió.

Pues bien, el Consejo de Estado, Sección Tercera, C. P. Marta Nubia Velásquez Rico, rad. 85001-33-33-002-2014-00144-01 (61.033), en Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020, respecto a la caducidad del medio de control de reparación directa, precisó:

**(...) 3.1. Término de caducidad de la pretensión de reparación directa: ocurrencia y conocimiento del hecho dañoso.**

*En cuanto al término para ejercer la pretensión de reparación directa, el numeral*

8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 8º de la Ley 589 de 2000, establecía que, en los casos de desaparición forzada, la caducidad se contaba con fundamento en la fecha en la que aparecía la víctima y, si ello no ocurría, desde el momento en el que quedaba ejecutoriado el fallo adoptado en el proceso penal.

En los demás eventos desde el acaecimiento de la situación causante del daño; sin embargo, esta Sección precisó que no bastaba con la ocurrencia del hecho dañoso, pues, además, resultaba necesario su conocimiento por parte del afectado, ya que a partir de ello surgía el interés para ejercer el derecho de acción.

El literal i) del numeral 2º de la Ley 1437 de 2011(36) prevé la misma regla frente a la desaparición forzada y para los demás casos establece como determinante la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o del momento en el que el afectado la conoció o debió conocerla, si fue en fecha posterior, "siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia".

Así las cosas, para computar el plazo de caducidad no basta con la ocurrencia "de la acción u omisión causante del daño", pues, además, se debe determinar si el interesado advirtió o tuvo la posibilidad de saber que el Estado participó en tales hechos y que le era imputable el daño.

De este modo, si un grupo familiar conoce la muerte de uno de sus miembros, pero no cuenta con elementos para inferir que el Estado estuvo involucrado y era el llamado a responder patrimonialmente, la caducidad no se cuenta desde la ocurrencia del hecho u omisión dañosa, sino desde que tuvo la posibilidad de advertir que la pretensión de reparación directa resultaba procedente para los fines previstos en el artículo 90 de la Constitución Política.

Lo anterior no implica la individualización o sanción penal del agente que ocasionó el daño, sino el conocimiento de la intervención de una autoridad, porque ello restringiría el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto condicionaría la declaratoria de la responsabilidad estatal a un requisito de procedibilidad que la ley no contempla, como es la identificación del autor o partícipe.

El trámite de un proceso penal por los hechos que dan lugar a una demanda de reparación directa no altera el cómputo de la caducidad, sino que da lugar a la suspensión del proceso, tal como lo precisa el artículo 161 del Código General del Proceso, que prevé:

"ART. 161. —Suspensión del proceso. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:

"1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción (...)" (se resalta).

De este modo, si los afectados consideran que el resultado del proceso penal adelantado en contra del agente implicado en los hechos tiene la suficiencia de determinar el sentido del fallo de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que les corresponde es ejercer en tiempo la pretensión de reparación directa y, luego, cuando el proceso se encuentre para dictar sentencia, solicitar la suspensión por "prejudicialidad", y será el juez de lo contencioso administrativo el que defina si existe o no una relación de dependencia o si puede definir el asunto sin esperar la condena penal.

Precisado lo anterior, a modo de conclusión, la Sección Tercera aclara que, mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que le era imputable el daño,

*el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a esta jurisdicción, el juez de lo contencioso administrativo debe declarar que el derecho de acción no se ejerció en tiempo, bien sea al analizar la admisión de la demanda, al resolver las excepciones en la audiencia inicial o al dictar sentencia, según el caso.*

*Lo expuesto resulta aplicable a todos los asuntos de reparación directa, al margen de que se trate de delitos de lesa humanidad o de crímenes de guerra, pues ni el Decreto 1 de 1984 ni la Ley 1437 de 2011 establecen una regla especial frente a estas conductas, salvo lo referente al delito de desaparición forzada.2.2.4.3. De las llamadas ejecuciones extrajudiciales como falsos positivos o infracciones, en el contexto colombiano, a las normas del Derecho Internacional Humanitario (...)*

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia SU 312 de 2020, llegó a la siguiente conclusión, respecto al término de caducidad:

***"(...) Unificación de la jurisprudencia constitucional***

*Para empezar, este Tribunal observa que en la jurisprudencia contencioso administrativa, de conformidad con el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ha señalado que el término de caducidad de dos años del medio de control de reparación directa sólo inicia a contabilizarse: (i) desde el momento en el cual los interesados tienen conocimiento de que el daño es imputable al Estado, y (ii) siempre que se encuentren materialmente en posibilidad de acudir al aparato judicial para interponer la demanda correspondiente .*

*En esta oportunidad, a fin de unificar la jurisprudencia, esta Corporación estima que dicho entendimiento del término de caducidad del medio de control de reparación directa es razonable y proporcional desde una perspectiva constitucional y convencional, incluso en casos en los que el daño que se pretenda reparar sea causado por un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio.*

*En efecto, esta Sala considera que el referido plazo es razonable para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan la oportunidad de acceder a la administración de justicia con el fin de obtener la declaración de responsabilidad de la administración y gestionar el resarcimiento de los menoscabos padecidos, porque el término respectivo sólo empieza a contabilizarse cuando exista claridad en torno a lo sucedido, incluso sin han transcurrido lustros o décadas desde el instante en el que ocurrió el delito de lesa humanidad, el crimen de guerra o el genocidio que causó el perjuicio. Lo anterior, comoquiera que no es determinante la fecha de ocurrencia de la conducta, sino la posibilidad del interesado de identificar la participación en la misma de sujetos vinculados a una autoridad pública y de acudir al sistema jurisdiccional para presentar la reclamación respectiva.*

*De igual forma, este Tribunal evidencia que la exigencia del término legal de caducidad del medio de control de reparación directa en tratándose de daños originados en delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra permite, en la mayor medida de lo posible, la optimización de los intereses constitucionales en tensión en asuntos como el estudiado en la presente oportunidad. Específicamente, por una parte, protege la seguridad jurídica y, por otra, no implica una afectación grave al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos*

humanos a efectos de obtener la reparación patrimonial de los daños causados por las mismas.

En concreto, por un lado, este Tribunal observa que el principio de seguridad jurídica es un eje de la Carta Política, el cual subyace a la consagración superior del Estado de derecho y que puede derivarse de una interpretación sistemática del preámbulo y el título primero de la Constitución. En términos generales, dicho mandato "supone una garantía de certeza" que busca permitir a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actuaciones ante la presunción de estabilidad de las competencias de las autoridades públicas frente a sus acciones u omisiones.

En este sentido, esta Corte observa que la seguridad jurídica se protege con el establecimiento de la caducidad del medio de control de reparación directa, en tanto que la misma "se ha entendido, por regla general, como la extinción del derecho a la acción judicial por el transcurso del tiempo. De manera que si el sujeto procesal deja, por su inactividad o negligencia, transcurrir los plazos fijados por la Ley en forma objetiva sin presentar la demanda correspondiente o impulsar el litigio, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegar excusa alguna para revivirlos".

Asimismo, es pertinente recordar que este Tribunal ha sostenido que es imperioso que exista un término de caducidad de las acciones judiciales, pues a fin de mantener el orden social resulta necesario la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario entre los ciudadanos, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional.

Por otro lado, esta Corte toma nota de que la reparación patrimonial de los daños causados por el Estado es una obligación contemplada en el artículo 90 de la Carta Política, la cual, cuando tiene su origen en una violación a los derechos humanos, se ve reforzada por disposiciones de instrumentos internacionales incluidas en el bloque de constitucionalidad, como los artículos 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que le imponen al Estado colombiano el deber de garantizar el acceso a la administración de justicia para proteger de forma efectiva dichas prerrogativas.

Al respecto, este Tribunal evidencia que el establecimiento del término de caducidad para pretender por vía judicial la reparación de los menoscabos patrimoniales causados por el Estado con ocasión de un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, no representa una afectación del derecho al acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con el fin de obtener una compensación por el daño padecido, porque:

(i) Los interesados en la reparación patrimonial cuentan con un plazo razonable de dos años para acudir al aparato jurisdiccional y satisfacer sus pretensiones, el cual no se cuenta necesariamente desde el momento del daño que origina el perjuicio, sino que sólo se inicia a contabilizar cuando el afectado tenga conocimiento de que el menoscabo fue causado por el Estado y se encuentre en la capacidad material de imputarle el mismo ante el aparato jurisdiccional;

(ii) La procedencia de la demanda de reparación debe ser analizada por el juez contencioso administrativo competente, atendiendo a las particularidades de cada asunto en concreto; y

(iii) La desestimación del medio de control de reparación directa por caducidad, no le impide al perjudicado obtener la compensación económica del daño causado por otras vías, como el incidente de reparación integral en el marco del proceso penal que se adelanta en contra del responsable material del delito de lesa humanidad o el trámite de indemnización administrativa.

En esta línea argumentativa, cabe recordar que, en la Sentencia C-115 de 1998, la Sala Plena de la Corte declaró la constitucionalidad de la norma que fijaba de manera estricta en dos años el término de caducidad de la pretensión de reparación directa (inciso cuarto del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo), al considerar que el cargo referente a que dicho plazo limitaba desproporcionadamente la prerrogativa al acceso a la administración de justicia de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, no tenía en cuenta la importancia del principio superior de seguridad jurídica, a partir de la siguiente argumentación:

*“La institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde (...)”.* (En negrilla y subrayado por fuera de texto).

Bajo la perspectiva anterior, se tiene que la institución jurídica de la caducidad, exige ser analizada de conformidad con las características propias de cada caso concreto, teniendo como norte, que en relación a los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la responsabilidad del Estado, resultaba aplicable, como regla general, el término de caducidad establecido por el legislador, el cual debe ser contabilizado dentro de un plazo razonable de dos años, desde el momento del daño que origina el perjuicio, salvo en el caso de la desaparición forzada que tiene regulación expresa, y que en todo caso, cuando se pretende por vía judicial la reparación de los menoscabos patrimoniales causados por el Estado con ocasión de un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o genocidio, el término se **contabiliza cuando el afectado tenga conocimiento de que el menoscabo fue causado por el Estado y se encuentre en la capacidad material de imputarle el mismo ante el aparato jurisdiccional.**

En el escrito de la demanda se planteó que al decidirse sobre el fenómeno de la caducidad, en hechos constitutivos de delitos de lesa humanidad, en situaciones de ejecución extrajudicial, se debía acudir a los criterios planteados por la Corte Constitucional en la sentencia T-352 de 2016.

Pues bien, como sustento fáctico de la demanda, se señaló que:

- El joven RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN, quien se desempeñaba en el oficio de agricultor, fue ejecutado extrajudicialmente el 27 de febrero de 2009 en la Finca Buenos Aires, ubicada en la Vereda San Gil, jurisdicción del Municipio de San Calixto, Departamento Norte de Santander, por miembros del Ejército Nacional.
- El señor OSCAR ACOSTA CORONEL, padre del ejecutado, interpuso denuncia penal contra los miembros del EJÉRCITO NACIONAL que cegaron la vida de su hijo en un acto de falso positivo, investigación que el 18 de agosto de 2016 fue remitida a la Justicia Penal Militar.
- Que por su parte los familiares del joven EIDER JOSE MONTEJO, asesinado en los mismos hechos, interpusieron demanda en uso del medio de control de reparación directa, a la cual le correspondió el número de radicado 2011-00154, la cual se tramita en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta.
- Que el joven RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN perdió la vida por la acción irresponsable de los agentes del Estado.

Ahora bien, obran los siguientes elementos de prueba relevantes para resolver la excepción de caducidad del medio de control:

- De acuerdo con el registro civil de nacimiento a folio 34 del documento digital No. 02, el joven RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN (q.e.p.d.) era hijo de los señores FARIDE DURAN PÉREZ y OSCAR ANTONIO ACOSTA CORONEL.
- Obra entrevista rendida el 02 de marzo de 2009 ante la Fiscalía General de la Nación, por la señora FARIDE DURAN PÉREZ, madre del joven RUBEN CARMEN ACOSTA DURAN.

PREGUNTADO: CUAL ES EL MOTIVO POR EL CUAL USTED SE HACE PRESENTE EN ESTAS INSTALACIONES  
 CONTESTO: YO ME ENTERE DE LA MUERTE DE MI HIJO EL VIERNES 28 DE FEBRERO DE 2009 EN LAS HORAS DE LA TARDE, POR LAS NOTICIAS QUE PASAN, A MI ME TRAJO UN AMIGO DE AHI DE LA VEREDA QUE SE LLAMA WILLIAM ME DIJO QUE VINIERA A VER SI EL MUERTO ERA MI HIJO, Y VINE A MEDICINA LEGAL Y ME MOSTRARON UNAS FOTOS, DEL CUERPO Y RECONOCI A MI HIJO, LO RECONOCI POR LOS LUNARES QUE TIENE EN EL MENTON, Y LA NARIZ QUE ERA CHIATICO, Y UN COLLAR COMO UN ESCAPULARIO QUE SE TRAJO CUANDO SE VIÑO DE LA CASA, EL SE VIÑO DE LA CASA HACE 18 MESES, SE

Versión 1.0/1.0/1

Hoja No. \_\_\_ de \_\_\_

FUE Y YO NO SABIA PARA DONDE ESTABA, TAMPOCO LLAMABA, NO SE QUE ESTABA HACIENDO.  
 PREGUNTADO: USTED SABIA A QUE SE DEDICABA SU HIJO. CONTESTO: NADA YO NO SABIA.  
 PREGUNTADO: USTED TIENE CONOCIMIENTO QUE SU HIJO ERA INTEGRANTE DE UN GRUPO ARMADO AL MARGEN DE LA LEY. CONTESTO: NO NADA.  
 PREGUNTADO: SABE DONDE O EN QUE LUGAR PEDRIO LA VIDA SU HIJO. CONTESTO: EN UNA VEREDA DE SAN PABLO CONVENCION ESO ES NORTE DE SANTANDER.  
 PREGUNTADO: A QUE DISTANCIA QUEDA LA VEREDA SAN PABLO DE EL TARRA. CONTESTO: COMO A UNA HORA DE CAMINO.  
 PREGUNTADO: EN ESTE MOMENTO SE LE PONE DE PRESENTE A LA ENTREVISTADA LAS FOTOGRAFIAS QUE APARECEN EN EL FOLIO NUMEROS 24- CONTESTO: SI ESE ES MI HIJO.  
 PREGUNTADO: SABE USTED LA FORMA EN QUE MURIO SU HIJO. CONTESTO: NADA YO NO SE, DICEN QUE FUE EN UN COMBATE CON EL EJERCITO, YO NO SE, QUIERO QUE LA FISCALIA ME COLABORE Y ME ENTREGUE EL CUERPO PARA LLEVARLO PARA HACARI DONDE VOY A ENTERRARLO.  
 PREGUNTADO: USTED RECONOCIO A SU HIJO ANTE OTRA AUTORIDAD. CONTESTO: EN MEDICINA LEGAL FUE QUE MIRE LAS FOTOS Y LO RECONOCI.  
 PREGUNTADO: DIGA LOS DATOS BIOGRAFICOS DE SU HIJO. CONTESTO: EL SE LLAMABA RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN, ESTABA REGISTRADO EN HACARI, EN LA REGISTRADURIA DE HACARI, EL NO TENIA CEDULA, NO ERA CASADO, NO TENIA HIJOS, EL TENIA 21 AÑOS, NO TENIA MUJER, TIENE DOS HERMANAS, EL UNICO VARON ERA EL EL NACIO EN HACARI.

- Reposa Informe ejecutivo de fecha 19 de mayo de 2009, en relación la denuncia interpuesta por el señor OSCAR ANTONIO ACOSTA CORONEL, quien se identificó como padre de RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN en la que indicó que denunciaba la muerte de su hijo por el Ejército Nacional en un falso positivo.

INFORME EJECUTIVO -FPJ-3-						
Este formato será diligenciado por servidores en ejercicio de funciones de Policía Judicial para reportar actos urgentes y otros actos posteriores de investigación relevantes						
Departamento	Norte de Santander	Municipio	HACARI	Fecha	19-05-09	Hora: 1 4 3 0
<b>1. DESTINO DEL INFORME</b> FISCALIA SECCIONAL OCAÑA						
<b>2. INFORMACIÓN DEL REPORTE DE INICIACIÓN</b>						
Fecha D 19 M 05 A 2009 Hora 1430 Servidor contactado INSPECTOR DE POLICIA						
Ministerio Público enterado PERSONERA MUNICIPAL						
<b>3. DELITO</b>						
1. MUERTE CON ARMA DE FUEGO						
2.						
3.						
4.						
<b>4. LUGAR DE LOS HECHOS</b>						
Dirección MUNICIPIO DE TEORAMA						
Barrio _____ Zona RURAL						
Localidad _____ Vereda CORREGIMIENTO SAN PABLO						
Características DESCONOCIDA						
<b>5. NARRACIÓN DE LOS HECHOS (En forma cronológica, y concreta)</b> fecha de los hechos						
SIENDO LAS 14:30 HORAS DEL DÍA DIECINUEVE (19) DE MAYO (05) DE 2009 SE PRESENTA ANTE EN EL DESPACHO DE LA INSPECCION DE POLICIA EL SEÑOR OSCAR ANTONIO ACOSTA CORONEL PARA DENUNCIAR LA MUERTE DE SU HIJO RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN QUIEN SE IDENTIFICABA CON REGIRTO CIVIL NO. NUJP 89032175075 SERIAL 32340261, POR EL EJERCITO ANCIONAL EN UN FALSO POSITIVO, EN EL CORREGIMIENTO SAN PABLO DEL MUNICIPIO DE TEORAMA, OJENDO EL DÍA VEINTIDOS (22) DE FEBRERO DE DOS MIL NUEVE (2009) EN HORAS DE LA TARDE ASECINARON A MI HIJO, EL CUAL SE ENCONTRABA RESIDENCIADO EN ESE CORREGIMIENTO HACIA DIECIOCHO (18) MES TRABAJANDO LA AGRICULTURA.						

Relato de los hechos (describir circunstancias de tiempo, modo y lugar de los acontecimientos):

SIENDO LAS 14:30 HORAS DEL DÍA DIECINUEVE (19) DE MAYO (05) DE 2009 SE PRESENTA ANTE EN EL DESPACHO DE LA INSPECCION DE POLICIA EL SEÑOR OSCAR ANTONIO ACOSTA CORONEL PARA DENUNCIAR LA MUERTE DE SU HIJO RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN QUIEN SE IDENTIFICABA CON REGIRTO CIVIL NO. NUIP 89032175075 SERIAL 32340261, POR EL EJERCITO ANCIONAL EN UN FALSO POSITIVO, EN EL CORREGIMIENTO SAN PABLO DEL MUNICIPIO DE TEORAMA, CUENDO EL DIA VEINTIDOS (22) DE FEBRERO DE DOS MIL NUEVE (2009) EN HORAS DE LA TARDE ASECI-  
NON A MI HJO, EL CUAL SE ENCONTRABA RESIDENCIADO EN ESE CORREGIMIENTO HACIA DIECIOCHO (18) MES TRABA-  
JANDO LA AGRICULTURA. PREGUNTADO: MANIFIESTE AL DESPACHO EL LUGAR EXACTO DONDE OCURRIERON LOS  
HECHOS OBJETO DE LA PRESENTE DENUNCIA. CONTESTO: EN EL CORREGIMIENTO DE SAN PABLO JURISDICCION DE  
TEORAMA PREGUNTADO: DIGA AL DESPACHO QUE PERSONAS SON TESTIGOS DE ESTOS HECHOS CONTESTO: NO TE-  
NGO TETIGOS PREGUNTADO: DESEA AGREGAR CORREGIR ENMENDAR ALGO DE LA PRESENTE DILIGENCIA. CONTESTO:  
NO. NO SIENDO OTRO EL OBJETO PARTICULAR DE LA PRESENTE DILIGENCIA, UNA VEZ LEIDA Y APROBADA EN SU  
TOTALIDAD, SE FIRMA POR QUIENES EN ELLA INTERVINIERON.

**2. Descripción del asunto (indique brevemente los motivos de la constancia):**

Se advierte que los hechos denunciados en este radicado comprende los denunciados en el radicado 543446106118200990002 por el presunto delito de HOMICIDIO en PERSONA PROTEGIDA en los ciudadanos EIDER JOSE MONTEJO PEREZ Y RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN; hecho sucedido en presunto combate con tropas de la base militar de ORU, y en la finca "buenos aires", vereda san Gil del municipio de San Calixto. Procedente se hace llevar la investigación bajo el radicado 540016001134200900351, donde se surtirán todas las actuaciones al caso en UNIDAD PROCESAL DE ACUERDO AL Art. 50 de la Ley 906 de 2004 y en averiguación de responsables presuntamente miembros del ejército nacional.

Del contexto probatorio citado y al tenor de las sentencias de unificación que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han decantado sobre la caducidad en situaciones originadas en delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, que valga decir, se constituyen en decisiones con carácter vinculante, habrá de confirmarse la decisión de primera instancia, por las siguientes razones:

Cable aclarar en primer lugar, que la sentencia de tutela T-352 de 2016, no se constituye precedente jurisprudencial aplicable al caso concreto, porque se trata de una decisión de tutela que tiene efecto sólo entre las partes y el asunto es sustancialmente distinto al que se analiza en esta oportunidad. En todo caso, la decisión de la Sala, no se aparta de manera alguna de los lineamientos de las altas cortes, quienes establecieron que en cada caso el cómputo de la caducidad debe

efectuarse dependiendo del momento en que se conoce el daño y que así mismo, el afectado tenga la capacidad para imputar el mismo al Estado.

Con sujeción a las reglas fijadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en el presente caso la Sala evidenció que la parte afectada exteriorizó el conocimiento del daño con la denuncia presentada por el padre de la víctima ante la Fiscalía General de la Nación el día 19 de mayo de 2009. Se relató en dicha oportunidad ante el ente acusador, que el joven RUBEN DEL CARMEN ACOSTA DURAN fue dado de baja por miembros del Ejército Nacional en un falso positivo.

Tan es así, que en los mismos hechos de la demanda se indica que la familia del otro joven asesinado en esas mismas circunstancias, esto es, el joven EIDER JOSE MONTEJO, interpuso demanda en uso del medio de control de reparación directa, a la cual le correspondió el número de radicado 2011-00154, la cual se tramitó en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta, proceso que vale la pena destacar, fue radicado en el año 2011 y en el cual según la información que reposa en el sistema siglo XXI se emitió sentencia de segunda instancia por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, Sala escritural, según anotación que data del 07 de octubre de 2016, por lo que emerge, que en tratándose de situaciones idénticas, la parte aquí reclamante, dejó transcurrir el tiempo, sin hacer uso del derecho de acción.

UniSoftware Ltda. - Registro de Actuaciones

Proceso: Ver Opciones Ayuda

No. Proceso: 54001 33 31 002 2011 00154 01 Buscar Proceso

> CUCUTA (NORTE) > Juzgados Administrativos > Circuito

Información Principal Sujetos | Secretaría | Despacho | Finalización

DEMANDANTE: MONTEJO PÉREZ - GLADIS Cédula: 27814191

DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCIT Cédula: SD760000006348

Área: 0001 > Administrativo Fecha: 04/05/2015

Tipo de Proceso: 0001 > Ordinario Hora: 15:07:03

Clase de Proceso: 0003 > REPARACION DIRECTA Ubicación: Despacho de origen

Subclase: 0000 > Sin Subclase de Proceso En: 0002 > Segunda Instancia

Tipo de Recurso: 0000 > Sin Tipo de Recurso No Ver Proceso:  Blanquear todo

Despachó: SERGIO ENRIQUE - ROSAS RAMIREZ

Asunto a tratar: JUZGADO 4 DESCONGESTIÓN. Apelación Fallo del 27-02-15; el cual negó las súplicas de la e

Actuaciones por las que ha pasado

Actuación	Fecha Actuación	Inicial	Final	Folios	C
Envío Expediente Despacho de ...	16/02/2017			69+4CP	5
Fijación estado	18/01/2017	19/01/...	23/01/...		
Auto Ordena Expedir Copias Aut...	17/01/2017			67	3
Al despacho	15/11/2016			66+4CP	5
Fijación edicto	21/10/2016	21/10/...	25/10/...	59+4CP	5
Sentencia revocada	07/10/2016			58	
AUTO CUMPLASE	18/12/2015			238,20	
Al despacho para sentencia	17/07/2015			238,19	2
Constancia secretarial	16/07/2015			238,19	2

Aceptar Cerrar

Por lo tanto, estima la Sala, que es a partir del día siguiente a la denuncia interpuesta por el padre de la víctima, que data del 19 de mayo de 2009, que debe contabilizarse el término de caducidad del medio de control, pues allí, se exterioriza el conocimiento del daño y no existe ningún impedimento material que limitara la interposición de la demanda, pues tampoco se acredita ninguna circunstancia excepcional que así lo demuestre, pese a que la parte demandante en el recurso de apelación manifiesta que los demandantes no habían tomado la decisión de interponer acción en contra del Estado, motivados por el temor de algún tipo de represalia en su contra, en el entendido que los hechos ocurrieron en la zona del Catatumbo, no es menos cierto, que ello no impidió en su momento la interposición de la denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación, lo que desvirtúa tal argumento de justificación.

En consecuencia, teniendo demostrado en el expediente que:

- Dentro del Número Único de Noticia Criminal N° 540016001134200900351, el 19 de mayo de 2009, el señor Oscar Antonio Acosta Coronel (padre del fallecido) interpone denuncia penal contra el Ejército Nacional por hechos que constituyeron un presunto falso positivo.
- Que la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 05 de octubre de 2017, la cual, fue declarada fallida por no haberse presentado propuesta por parte del Comité de Conciliación de la entidad convocada. (Fl 99 al 101).
- Que la demanda de la referencia fue presentada el día 15 de diciembre de 2017.

Concluye la Sala, que de acuerdo la situación fáctica invocada en la demanda de la referencia, ha operado el fenómeno de la caducidad, comoquiera que la presente demanda en uso del medio de control de reparación directa, no fue interpuesta en la oportunidad legal que dispone el literal i, numeral 2, del artículo 164 del CPACA, esto es, dentro de los dos años contados a partir del conocimiento de los hechos que produjeron el daño antijurídico – 19 de mayo de 2009-, pues la demanda debía interponerse hasta el 20 de mayo del año 2011.

Bajo este orden de ideas, la Sala confirmará el proveído dictado por la Juez Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial Cúcuta, conforme se expone en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto se,

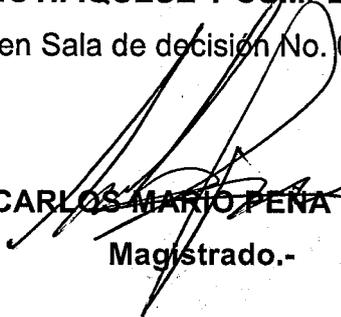
**RESUELVE**

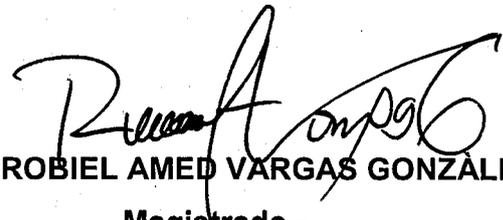
**PRIMERO: CONFIRMASE** la providencia adoptada en audiencia de fecha treinta y uno (31) de julio de 2020, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta.

**SEGUNDO:** Una vez en firme el presente proveído, vuelva el proceso al Juzgado de origen.

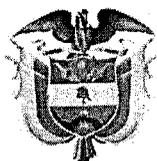
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(Aprobado en Sala de decisión No. 003 de la fecha)

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado.-

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
Magistrado.-

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-



Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)  
Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

**RADICADO:** No. 54-518-33-31-001-2019-00088-01  
**DEMANDANTE:** LUIS ARTURO SANDOVAL RUEDA  
**DEMANDADO:** NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÈRCITO NACIONAL  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada, en contra del proveído proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona el 25 de septiembre de 2020, por medio del cual resolvió declarar no probada la excepción de caducidad.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- La demanda

En ejercicio del medio de control de reparación directa, contemplado en el artículo 140 del CPACA, el señor Luis Arturo Sandoval Rueda, formuló demanda en contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional con el objeto de que se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial, por los hechos sucedidos el 24 de marzo de 2015, fecha en la cual el joven LUIS ARTURO SANDOVAL RUEDA, se encontraba prestando el servicio militar obligatorio y sufrió una lesión en el brazo derecho, que le ocasionó una incapacidad permanente parcial, que le produjo una disminución de la capacidad laboral del 10 %.

### 1.2.- La providencia apelada

Fue proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, en auto del 25 de septiembre de 2020, a través del cual resolvió declarar no probada la excepción de caducidad.

El A-quo sustenta la decisión en lo siguiente:

Precisa que, conforme a los presupuestos establecidos por el legislador, el término de dos (2) años, debe contarse 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 fuere en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia**<sup>12</sup>.

Expresa que, según el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, para calcular la caducidad del medio de control de reparación directa incumbe tomarse como referente el momento en que se tiene ***certeza del daño***, esto es, cuando el mismo se hizo cognoscible.

Consideró el A-quo, que el punto de partida para contabilizar el fenómeno de la caducidad, lo es, el día 30 de abril de 2018, fecha en la cual fue emitido el concepto médico del especialista en ortopedia de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, respecto de la lesión acaecida al señor Sandoval Rueda en el mes de abril de 2015, en el cual, conforme al enunciado documento, el paciente sufre "*luxación traumática en hombro derecho...*"; y adicionalmente se indica como estado actual: "*Luxaciones recidivantes en hombro derecho*"; agrega como diagnóstico: "*Luxaciones recidivantes en hombro derecho*"; e indica como secuelas de las lesiones o afecciones que presenta el paciente: "*Luxaciones recidivantes en hombro derecho*"; con pronóstico: "*Malo para la vida y la función*", y conducta a seguir: "*Junta Med. Laboral*". Concepto médico, que le fue dado a conocer al paciente quien estampó su firma y huella. (fl. 89 del pdf 1 del exp. digitalizado)

Así las cosas, estima que conforme el Informativo Administrativo por Lesiones Extemporáneo, realizado el 07 de septiembre de 2017 y suscrito por el TC Edison Montenegro Ariza, de la unidad táctica Batallón de Infantería No. 13 "General Custodio García Rovira", mediante el cual se emite el concepto por lesiones, si bien de manera extemporánea y con fundamento en el dicho del actor, también lo es, que en el mismo documento se hace constar como hecho imputado de acuerdo al art. 24 literal B del Decreto 1796 del 14 de septiembre de 2000, *en el servicio por causa y razón del mismo (AT)*. (fl. 90. *Ibidem*).

Pruebas que muestran que, si bien los hechos acaecieron el 25 de abril de 2015, el señor Sandoval Rueda tuvo conocimiento del daño causado solo hasta el día 30 de abril de 2018, fecha que le fue dado y notificado el concepto médico del especialista en ortopedia respecto de la lesión por él sufrida, en el cual, no sólo se dejó constancia del estado actual del paciente, también se consignó el diagnóstico y las

secuelas de la misma, y que sirvió como fundamento para finalmente materializar la Junta Médica Laboral No. 100912 de fecha 15 de mayo de 2018.

Concluye, que el medio de control de reparación directa incoada por el señor Luis Arturo Sandoval Rueda el día 02 de abril de 2019, pretendiéndose de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional la reparación de los perjuicios materiales e inmateriales causados como consecuencia de la lesión sufrida por el entonces soldado Sandoval Rueda el 25 de abril de 2015, fue oportuno, en tanto en el presente asunto, ni siquiera la solicitud de la conciliación prejudicial presentada el 12 de septiembre de 2018 y declarada fallida el 22 de noviembre siguiente, altera la oportunidad de presentación de la misma.

### **1.3.- Razones de la apelación de la parte demandada**

La apoderada de la parte demandada, interpone recurso de apelación, argumentando que los hechos sucedieron el día 24 de marzo de 2015 y la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada hasta el 12 de septiembre de 2018, una vez transcurridos los dos años de los referidos hechos; desde la fecha 24 de marzo de 2015, el demandante tuvo conocimiento de la lesión sufrida, existe una resonancia magnética de fecha 21 de julio de 2015, que concluye: ruptura del rodete glenoideo anterior inferior del hombro derecho, severa reducción del espacio articular humero glenoideo derecho: por lo tanto, la expedición de la Junta Médica Laboral, no altera en modo alguno el cómputo de caducidad, por cuanto de los supuestos fácticos planteados en la demanda, se tiene certeza que el conocimiento del daño se produjo de manera simultánea con la producción del mismo.

Cita la sentencia del Consejo de Estado de fecha 14 de abril de 2010, radicación No. 85001-23-31-000-1999-00007 y transcribe el acta de la Junta Médico Laboral, para concluir que el demandante tuvo pleno conocimiento de las lesiones sufridas y que la calificación de la Junta Médica no alteran de modo alguno el cómputo de la caducidad, por lo que entre el día 24 de marzo de 2015 y el 24 de marzo de 2017 y dado que la solicitud prejudicial se radicó el 12 de septiembre de 2018, el término de los 2 años previsto en la norma se superó ampliamente.

## **II. CONSIDERA**

Primigeniamente, debe advertir la Sala, que es procedente el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, pues se trata de una de las

providencias consagradas en el inciso final del numeral 6 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formulada dentro de la oportunidad prevista en el numeral 1 del artículo 244 del CPACA; además, es ésta Sala la competente para decidir de plano sobre el recurso interpuesto, en anuencia de lo dispuesto por el artículo 125, artículo 243 en concordancia con el artículo 180 del CPACA.

El tema planteado en el asunto que ocupa la atención de la Sala, se contrae a establecer si se ajusta a la legalidad, la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, mediante la cual se declaró no probada la excepción de caducidad planteada.

Frente al tema de la caducidad del medio de control de reparación directa, el artículo 164 del CPACA, literal i) señala, que *“Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda debe 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 del cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue con fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido la fecha de su ocurrencia”*.

El Consejo de Estado, en sentencia de 29 de noviembre de 2018, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308) señaló lo siguiente:

*“para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales y para evitar que las situaciones queden indefinidas en el tiempo, el legislador estableció unos plazos razonables para que las personas acudan ante la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones, término que, en caso de vencerse, tiene como consecuencia la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad, lo cual implica la pérdida de la facultad de accionar y así hacer efectivos sus derechos. Dicha figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto por las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez. Se produce cuando el término concedido por la ley para presentar la demanda ha vencido. El término de caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina “contra non volenten agere non currit prescriptio”, es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse”*.

En sede de tutela, contra una decisión proferida por esta Sala de decisión No. 003

del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el Consejo de Estado, Sección Primera, radicación 11001-0315002021-01939-01, decisión del 11 de noviembre de 2021, indicó:

*(...) Ahora bien, sobre el término para presentar la demanda en los procesos de reparación directa en los que se discute la ocurrencia de un daño antijurídico atribuible al Estado con ocasión de lesiones personales, la SALA PLENA DE LA SECCIÓN TERCERA, mediante sentencia de 29 de noviembre de 2018, estableció lo siguiente:*

*"[...] Para la Sala, respecto de los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes, la contabilización del término de caducidad se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.*

*Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, se hace necesario reiterar la jurisprudencia mayoritaria de esta Sala que indica que, según cada caso, será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso.*

*Postura que guarda relación con la del legislador al redactar el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que el parámetro a seguir para el inicio del cómputo del término de caducidad es el momento en el que "el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo [del daño] si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia".*

*Lo anterior, por cuanto el juez puede encontrarse con diversos escenarios, a saber:*

*i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce del daño, esto porque es evidente, es decir, el hecho y el conocimiento del daño son concomitantes, y desde allí se debe contar el término de caducidad;*

*ii) cuando se causa el daño, pero no se tiene conocimiento sobre ello, en este caso el término se cuenta desde que se conoce el daño.*

**La Sala reitera, además, que es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar.**

**En estas condiciones, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad, por cuanto:**

**El dictamen proferido por una junta de calificación de invalidez no comporta un diagnóstico de la enfermedad o de la lesión padecida por una persona, pues la junta se limita a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas, entre las cuales se destaca la historia clínica del interesado; además, la junta puede ordenar la práctica de exámenes complementarios para determinar aspectos necesarios que inciden en la valoración de cada caso concreto<sup>10</sup>.**

*Su función es la de calificar la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen, es decir, establecer la magnitud de una lesión respecto de la cual el afectado directo tiene conocimiento previo, en función de la capacidad laboral de la víctima, por tanto, no constituye criterio que determine el conocimiento del daño, elemento que importa para el cómputo del término de la caducidad, pues se resalta que debe diferenciarse el daño de su magnitud, porque la caducidad tiene relación y punto de partida con el conocimiento del primero.*

*Al hacerse depender el cómputo del término de caducidad de la notificación del dictamen practicado por la junta de calificación de invalidez, se dejaría en manos de la víctima directa del daño la facultad de decidir el momento a partir del cual inicia el conteo, pues podría diferir en el tiempo su notificación o, incluso, no realizar el trámite para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, lo que dejaría en el limbo la fecha de inicio del conteo.*

*Adicionalmente, la calificación de invalidez no constituye un requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, por cuanto la exigencia de tal requisito para el cómputo de la caducidad implicaría la creación de un requerimiento que la ley no contempla. En este tema no existe tarifa probatoria y el demandante bien puede aportar o solicitar las pruebas periciales que estime pertinentes para probar el grado de afectación en el transcurso del proceso.*

*Además, si el juez encuentra probado el daño, en este caso, la lesión, pero no su magnitud, bien puede imponer condena en abstracto para que, en incidente posterior, se determine el grado de afectación, de ahí que no existe razón para contar el término de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por parte de la junta.*

*Se reitera entonces que el cómputo de la caducidad en los casos de lesiones lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia [...].”*

*De lo anterior, se desprende que, conforme con la jurisprudencia anteriormente citada, en los casos que se pretenda la reparación de un daño antijurídico imputable al Estado con ocasión de unas lesiones personales, el término para incoar la demanda debe*

*contarse a partir del momento en que ocurrió el daño o se tuvo conocimiento del mismo, por lo que corresponde al Juez natural verificar cuál de los dos eventos es el aplicable al caso concreto dependiendo de los elementos probatorios allegados al proceso de reparación directa. Asimismo, que la fecha de notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede tenerse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término para promover la demanda.*

*De lo anterior se desprende que el TRIBUNAL no incurrió en defecto sustantivo por aplicar indebidamente el literal i) del numeral 2, del artículo 164 del CPACA al caso concreto, pues conforme con el criterio establecido en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, proferida por la SALA PLENA DE LA SECCIÓN TERCERA, el cual resultaba aplicable al momento de proferir la providencia cuestionada, el término para presentar la demanda en los procesos de reparación directa en los que se alega un daño antijurídico producto de una lesión personal debía contarse desde la fecha en que ocurrió el daño o se tuvo conocimiento de este según las pruebas allegadas al proceso.*

*En efecto, de la lectura de la providencia de 22 de octubre de 2020, se advierte que el TRIBUNAL contó el término para presentar la demanda desde el 19 de diciembre de 2014, fecha en la que pudo establecer conforme con los elementos probatorios allegados al proceso de reparación directa que la parte actora tenía conocimiento de*

*la materialización del daño ocasionado por las heridas de bala sufridas por el señor JAVIER ERNESTO HERNÁNDEZ CARRERO en su brazo y pierna izquierda que le generaron una incapacidad parcial permanente.*

*Igualmente, se advierte que el TRIBUNAL descartó que en el presente caso el término para incoar la demanda debía contarse desde la notificación del acta de la Junta Médico Laboral, con fundamento en la posición actual de la SECCIÓN TERCERA sobre el tema, establecida en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, según la cual, en ningún caso, esta debe tenerse como fecha para establecer dicho término.*

*Asimismo, se observa que el TRIBUNAL tampoco incurrió en el defecto alegado por aplicar el criterio establecido en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, pues de la revisión de la providencia objeto de la solicitud se advierte que la autoridad judicial*

*accionada, en el marco de su autonomía e independencia judicial, acogió la posición jurisprudencial vigente sobre cómo debía contarse el término para presentar la demanda para el caso concreto al momento de proferir su decisión.*

*Con fundamento en lo anterior, la Sala modificará el fallo impugnado que declaró improcedente la acción de tutela de la referencia y, en su lugar, denegará el amparo solicitado como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.” (En negrilla y resaltado).*

Así pues, tenemos que el criterio unificado de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en materia del conteo de caducidad en los eventos de lesiones sufridas durante la prestación del servicio, es que se debe contar según los siguientes parámetros: (i) en general cuando el hecho dañoso y el daño coinciden, se debe contar desde ese momento los dos años y (ii) cuando ello no ocurre, el juez debe verificar la caducidad desde el momento en que el demandante conoció el daño. En todo caso, el término de caducidad no inicia cuando se notifica el acta de la Junta Médico Laboral, sino cuando ocurrió o cuando tuvo conocimiento del daño.

Así pues, existen diversos escenarios, para contabilizar el término de caducidad cuando se trata de lesiones personales, pues de un lado, se ha prolijado la tesis, según la cual, se cuenta el término desde la fecha de la ocurrencia del daño, y por otro, se aceptaba que el conteo se haga desde la fecha de notificación de la Junta Médico Laboral, no obstante, con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, se aclaró que el conteo del término de caducidad, se empieza a contabilizar desde el momento en que se tuvo conocimiento del daño, pues la Junta Médico Laboral se limita a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas.

En ese escenario el Consejo de Estado ha considerado, que le corresponde al juez valorar de acuerdo a los hechos fáctico-jurídicos de cada caso concreto, como se debe contar el término teniéndose en consideración lo siguiente:

*“Es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y*

**determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar.** En estas condiciones, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad”.

Y se ha hecho alusión a la naturaleza del daño, esto es, si se trata de agotamiento instantáneo o progresivo, caso en el cual, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha indicado:

*“(...) Específicamente, en cuanto a los daños derivados de las lesiones corporales de las personas, la jurisprudencia ha mantenido la línea de que el plazo para la presentación de la correspondiente demanda debe iniciar en el momento en el que es evidente la causación de dicho menoscabo y que, en estos caso, el lazo para accionar no se ve modificado por exámenes médicos que se realicen de manera posterior, sino que, por el contrario, siempre será el momento en el que se haga evidente el daño el que determine el inicio del plazo procesal.*

*Así, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado que para contar la caducidad de la acción cuando se demandan los daños derivados de una afectación corporal no basta con tener en cuenta la fecha en la que se produjo la misma, sino que es preciso determinar el momento en el cual la víctima tuvo conocimiento completo e informado de su naturaleza, su irreversibilidad y de las repercusiones que podría generarle en su vida cotidiana.*

*En esa misma línea, para el caso específico de las lesiones de los soldados conscriptos, ha señalado que para contabilizar el término de caducidad, se toma el “día siguiente a la notificación del acta de la Junta Médico Laboral”, porque, es desde entonces que se conoce la magnitud, la gravedad, los efectos, la certeza del daño.*

*En este punto, vale la pena señalar que el tratamiento más favorable en cuanto al cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, en tratándose de soldados conscriptos, obedece a que la jurisprudencia de la Corporación distingue entre la responsabilidad aplicable a la administración por daños sufridos en ejercicio del servicio militar obligatorio- y con ocasión del mismo-, de la que surge de aquellos daños padecidos por un integrante de las fuerzas armadas incorporado voluntariamente al servicio. Dicha distinción está justificada porque mientras que en el primer caso la prestación del servicio militar es impuesta a algunos ciudadanos por el ordenamiento jurídico, en la segunda eventualidad la persona ingresa al servicio por iniciativa propia, con lo que asume los riesgos inherentes que implica el desempeño de la carrera militar.*

*Lo anterior implica que las personas que prestan el servicio militar obligatorio, sólo están obligadas a soportar las cargas que son inherentes a éste, tales como la restricción a los derechos fundamentales de libertad y locomoción, pero no los riesgos anormales o excepcionales. En contraste, quienes prestan el servicio en forma voluntaria, asumen todos aquellos riesgos que naturalmente están relacionados con el desempeño de las actividades de la milicia.*

*Como quedó visto, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la fecha de notificación del acta de la Junta Médico Laboral resulta relevante para establecer el punto de partida para contabilizar el término de caducidad para reclamar los perjuicios derivados del daño que causaron las lesiones del soldado conscripto adquiridas con ocasión y con causa del servicio, porque, es el momento en el que el soldado adquiere conocimiento de las consecuencias que le generó en su salud el hecho dañoso.*

*Ahora bien, en casos como el que es objeto de estudio, esta Sala ha precisado que,*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 28 de noviembre de 2018, Rad. 11001031500020180166201, C. P. Milton Chaves García.

*conforme con el mismo criterio jurisprudencial citado con amplitud, el cómputo del término de caducidad va a variar de acuerdo con la naturaleza del daño, pues, una cosa es reclamar la indemnización de perjuicios porque el daño proviene de un acontecimiento de agotamiento instantáneo; porque el hecho que se produce de manera paulatina o progresiva por la producción de hechos dañosos diversos y sucesivos y, otra muy distinta es la agravación de los efectos del mismo daño (efectos del daño se agraven con el tiempo), de manera que las circunstancias de caso debe ser evaluadas de manera particular."*

En el caso que nos ocupa se tienen demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

- **Obra historia clínica, en la que se consigna evolución del día 26 de marzo de 2015, en los siguientes términos: "PACIENTE QUE ASISTE A VALORACIÓN POR FISIOTERAPIA CON ANTECEDENTE DX HOMBRO DERECHO A LA EVALUACION FISICA DOLOR 8/10 EAN, SEVERA EOS, MOVILIDAD ARTICULAR DE HOMBRO LIMITADO FLEXION 45°, EXT 15 ABO 25°, ROTACIONES, NO SE VALORA DOLOR INTENSO (...) SE SUGIERE COMENZAR TRATAMIENTO POR FISIOTERAPIA Y ENVIAR ESTUDIO COMPLEMENTARIO PARA DEFINIR LESION TEJIDOS BLANDOS".**
- **Se allega resonancia magnética de fecha 21 de julio de 2015, en la que se indica textualmente:**

*"Se realiza estudio de Resonancia Magnética (RM), en equipo signa HDXT-GE (1.5Tesla), practicando secuencias habituales en T1, T2 y STIR en cortes axiales, coronales, axiales y sagitales sobre el hombro derecho sin el uso de contraste paramagnético.*

*Observando en hombro derecho superficies articulares lisas con cortical de grosor normal. Interlínea articular amplia. Señal de la medula ósea homogénea, equivalente a tejido graso.*

*Alteración en la señal de intensidad y configuración del labrum anterior, alteración de la señal de intensidad a nivel del rodete glenoideo anterior e inferior, con aspecto romo e incremento en la señal de intensidad y aspecto fraccionado del mismo, disminución del espacio articular humero glenoideo aspecto impactado.*

*Configuración normal de la articulación acromio- clavicular, conservado espacio sub acromia.*

*Según configuración y trayecto, representación normal de la musculatura que forma el manguito de los rotadores. Especialmente representación normal del músculo supraespinoso, según su situación, grosor y emisión de señal en porción próximal, medial y transición músculo -tendinosa.*

*Representación conservada del músculo bíceps, intacto, con trayecto normal en el surco bicipital.*

*Imagen normal de la musculatura restante que cubre la articulación del hombro, así como las partes blandas representadas.*

**CONCLUSIÓN: RUPTURA DEL RODETE GLENOIDEO ANTERO INFERIOR DEL HOMBRO DERECHO. SEVERA REDUCCIÓN DEL ESPACIO ARTICULAR HUMERO GLENOIDEO DERECHO.”**

- Obra acta de examen de evacuación del 14 de agosto de 2016, donde se dispone en relación al SLR. SANDOVAL RUEDA LUIS ARTURO: “NO APTO” “LUXACIÓN DE HOMBRO DERECHO”.
- Obra ficha médica unificada en la que se hizo constar: “*PACIENTE REFIERE DOLOR AL MOVIMIENTO. EN HOMBRO DERECHO PRESENTA LIMITACION FUNCIONAL*”. En las observaciones se indicó en relación a las extremidades superiores: “*Limitación al movimiento por dolor en hombro derecho*”.
- Obra copia del fallo de tutela del 12 de diciembre de 2017, en el que la Corte Suprema de Justicia revoca el fallo impugnado y en su lugar decide conceder el amparo al debido proceso administrativo y ordena a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional que practique los exámenes de retiro al accionante, convoque a Junta Médica y preste los servicios médicos.

La decisión se motivó así:

**De acuerdo con el demandante, mientras estuvo en calidad de conscripto ocurrió que el 24 de marzo de 2015, encontrándose de descanso en una de las bahías de Instrucción del Batallón de Infantería N° 13 General Custodio García Rovira, sufrió una caída desde su altura, golpeándose el hombro derecho, lo cual le generó una luxación recidivante en dicha zona corporal; sin embargo, al momento de producirse su desacuartelamiento no le fue practicado el examen obligatorio de egreso, lo que conllevó además a que no se realizara la junta médico-laboral.**

**Tal circunstancia es reconocida por la Dirección de Sanidad del Ejército, solo que ésta se escuda en el hecho de que el demandante incumplió con el proceso establecido para el efecto, al no haber allegado dentro de los dos meses siguientes los documentos necesarios para proceder con el trámite respectivo.**

3.1.3. Pues bien, al confrontar el reseñado contexto fáctico con la línea jurisprudencial denotada en precedencia, se concluye que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, ha vulnerado el derecho fundamental del debido proceso administrativo del accionante, por cuanto, para la época de ingreso al servicio militar, se encontraba en perfecto estado de salud físico, aserto que no fue desvirtuado, ni cuestionado por la entidad

14

Incorporación  
05404  
LUIS ALBERTO SANDOVAL RUEDA, a través de apoderado

demandada; no obstante, durante su permanencia en la Institución se golpeó el hombro derecho, lo cual le generó una luxación recidivante; sin que admita discusión que a LUIS ALBERTO SANDOVAL RUEDA no le fue realizado examen de retro con el fin de determinar su estado de salud.

Tal auscultación médica revestía suma importancia, precisamente porque al ingresar a prestar servicio militar se encontraba en condiciones distintas a aquellas acreditadas al momento de su desvinculación; omisión que impidió que se determinaran las medidas necesarias para contrarrestar la lesión que lo aqueja, con lo cual se han vulnerado sus derechos fundamentales, de manera que en este caso no opera la prescripción o caducidad a que se ha hecho alusión y por ende, la demandada debe asumir las consecuencias de su negligencia, máxime cuando no probó que hubiere requerido al actor para tal fin o adelantado las diligencias necesarias para llevar a cabo la junta médico laboral.

- Reposo informativo administrativo del 07 de septiembre de 2017 extemporáneo, en el cual se da cumplimiento a un fallo de tutela, en el que se indica que el día 24 de marzo de 20156, siendo aproximadamente las 09:30 horas se encontraba descansando en una de las bahías de instrucción del batallón de infantería No. 13 General Custodio García Rovira junto a su pelotón y al momento de levantarse sufre caída de la cual salió afectado su brazo derecho.
- Obra acta de Junta Médico Laboral No. 100912 del 15 de mayo de 2018, en la que se consigna una pérdida de capacidad laboral del demandante del 10%, ocurrida en servicio por causa y razón del mismo.
- Que la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el día 12 de septiembre de 2018 y se declaró fallida el día 22 de noviembre de 2018.

- Que la demanda de la referencia fue presentada el día 02 de abril de 2019. Acta de reparto a folio 97 del documento digital 01 "DEMANDAYANEXOS".

Del recuento jurisprudencial y probatorio efectuado, la Sala considera que se debe revocar el auto apelado y en su lugar decretar la caducidad del medio de control, por las siguientes razones:

Vale la pena indicar, que en tratándose de hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes, la contabilización del término de caducidad se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en los casos en que las lesiones personales, cuya existencia sólo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, se aplica la tesis jurisprudencial, según la cual, el juez debe definir si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que en esos casos excepcionales puede acudirse a otras pruebas que den cuenta del conocimiento del daño, como por ejemplo la Junta Médico Laboral.

En ese orden, es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que el juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar, puesto que la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no se constituye en un parámetro para contabilizar el término de caducidad, comoquiera, que dicho instrumento califica la situación preexistente.

Revisada la historia clínica del joven LUIS ARTURO SANDOVAL RUEDA, incluidos **el informe de evolución del 26 de marzo de 2015 y la resonancia magnética del 21 de julio de 2015**, como también el informativo administrativo por lesiones extemporáneo del 07 de septiembre de 2017, **el examen de evacuación por retiro del 14 de agosto de 2016**, los fallos de tutela proferidos por el Consejo Seccional

de la Judicatura de Santander y la Corte Suprema de Justicia- Sala Penal y por último, el Dictamen de la Junta Médico Laboral No. 100912 del 15 de mayo de 2018, en el cual se hace un análisis cronológico de la atención médica recibida por el demandante, estima la Sala, que el demandante si tuvo conocimiento del daño con fecha anterior a la emisión de la Junta Médico Laboral que definió la magnitud del daño.

Al respecto vale la pena recapitular que:

- El día 26 de marzo de 2015, el joven LUIS ARTURO SANDOVAL RUEDA recibió atención médica, dejándose consignado que asiste con dolor articular de hombro derecho limitado flexión a 45°, indicándose dar comienzo con tratamiento por fisioterapia e iniciar estudio complementario para definir lesión de tejidos blandos.
- El 21 de julio de 2015, se realiza resonancia magnética que concluye la existencia de una ruptura del rodete glenoideo antero inferior del hombro derecho, severa reducción del espacio articular humero glenoideo derecho.
- El 14 de agosto de 2016, se practica examen de evacuación en el que se indica que el demandante tiene la condición de: NO APTO. LUXACIÓN DE HOMBRO DERECHO.

Por su parte, en el Acta de la Junta Médico Laboral se concluye que el demandante padece una luxación recidivante de hombro derecho valorado por ortopedia, que deja como secuela dolor y limitación funcional de la articulación. Con una incapacidad permanente parcial que le produce una disminución de la capacidad laboral del 10%.

Si bien el A-quo, adoptó la tesis, según la cual, el punto de partida para contabilizar el fenómeno de la caducidad, lo era el día 30 de abril de 2018, fecha en la que el señor Sandoval Rueda tuvo conocimiento del daño, pues le fue dado y notificado el concepto médico del especialista en ortopedia respecto de la lesión por él sufrida y que sirvió como fundamento para finalmente materializar la Junta Médica Laboral No. 100912 de fecha 15 de mayo de 2018, lo cierto es, que para esta Sala de decisión, el demandante tuvo conocimiento del daño generado por el hecho dañoso ocurrido el **día 24 de marzo de 2015**, primero, con la resonancia magnética del 21 de julio de 2015, ordenada como examen complementario, para determinar las lesiones en los tejidos blandos en atención médica recibida el 26 de marzo de 2015 y en una segunda oportunidad, con el examen de evacuación del 14 de agosto

de 2016, en el cual de manera expresa se califica al demandante como **NO APTO** y se indica que **padece de una luxación en el hombro derecho**, siendo esta la última fecha que adoptará la Sala para realizar el conteo del término de caducidad, comoquiera, que en dicho examen se dejó un claro registro de la lesión del demandante, de la cual, más adelante sería cuantificada la pérdida de capacidad Laboral.

En el *sub examine*, el daño deviene en una lesión sufrida por el soldado regular de LUIS ARTURO SANDOVAL el 24 de marzo de 2015, cuando se encontraba en servicio activo.

Dentro del contexto probatorio, evidenciamos que la parte demandante le fue practicada resonancia magnética el 21 de julio de 2015 y adicionalmente, en el examen de evacuación del 14 de agosto de 2016, se le indica que ostenta la condición de no apto por una luxación de hombro derecho.

Precisamente, en el recuento de los hechos efectuado por la Corte Suprema de Justicia, en el fallo de tutela del 12 de diciembre de 2017, se resumen los fundamentos de la acción detallando que:

- El señor Luis Arturo Sandoval Rueda, mediante apoderado, indicó que en el año 2015, ingresó a prestar servicio militar obligatorio, luego de exámenes médicos de rigor que lo declararon apto para tal fin, vinculación tuvo lugar en el Batallón de Artillería No. 30 "CR. JOSÉ ALBERTO SALAZAR ARANA", ubicado en Tibú.
- Que el 24 de marzo de 2015, mientras se encontraba en descanso en una de las bahías sufrió una caída desde su altura y se golpeó en el hombro derecho, lo cual le generó una luxación recidivante en dicha parte del cuerpo.
- Que una vez tuvo conocimiento del asunto, lo hizo saber y solicitó la elaboración del informe administrativo, sin que su solicitud fuese atendida. Por lo cual el 14 de mayo de 2015, reiteró por escrito la solicitud, producto de lo cual fue elaborado el informativo administrativo No. 020 del 10 de septiembre de 2015, documento que el Batallón califica como inexistente por no encontrarse suscrito por el funcionario competente.
- Que por dicha situación presentó escritos de fecha 22 de marzo de 2016 y 02 de marzo de 2017, solicitando se elabore informativo de forma correcta y se expida copia de la historia clínica
- Que, mediante escrito del 30 de agosto de 2017, solicitó la realización de la

Junta Médico Laboral, habiéndose indicado que dicha posibilidad se encontraba prescrita.

- Que por dicha razón solicitó que se transcribiera el informativo 020 de 2015, en razón del accidente sufrido el 24 de marzo de 2015, o se expida un nuevo informe, igualmente pide ser valorado por la Junta Médico Laboral para determinar la pérdida de capacidad laboral y posible indemnización por motivo de su lesión.

Pese a que la parte demandante, pretende que el término de caducidad sea contabilizado desde la fecha de notificación de la Junta Médico Laboral No. 100912 del 15 de mayo de 2018, puesto que a su juicio, con base en el diagnóstico de las lesiones por parte de los especialistas, es que la víctima directa pudo tener certeza y pleno conocimiento del daño, para la Sala, dicha fecha no es pasible de ser tomada en cuenta como punto de partida para contabilizar la caducidad del medio de control, comoquiera, que dicho elemento probatorio, está destinado a demostrar la **magnitud** del daño ocasionado a la víctima directa en aras de definir el porcentaje de la indemnización, empero el conocimiento del daño se puso de presente en el examen de evacuación del 14 de agosto de 2016, en el cual se describe al demandante como no apto por una luxación de hombro derecho, **habiéndose hecho por la parte demandante alusión sobre la lesión**, en la acción de tutela interpuesta con el ánimo de que se transcribiera el informativo administrativo 020 del 2015 y se elaborara Junta Médico Laboral.

A juicio de la Sala, se trató de un daño sobre el cual era fácil determinar el momento exacto de su ocurrencia, puesto que existía evidencia de su manifestación externa, si se tiene en consideración la historia clínica, en la cual se describe con claridad el dolor en la movilidad articular del hombro. Así mismo, las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se produjeron los hechos en los cuales resultó lesionado la víctima directa, permitían determinar la fecha exacta de la causación del daño, esto es, el 24 de marzo de 2015, por lo cual si por favorabilidad, se aplicara la regla excepcional, según la cual el término de caducidad se computa desde una fecha posterior a la ocurrencia del mismo, debería tenerse como tal el 14 de agosto de 2016, fecha del examen de evacuación, sin perjuicio de considerar, que la misma parte demandante depuso en la acción de tutela que ya se había elaborado el informativo administrativo por lesiones No. 020 del 10 de septiembre de 2015, con fecha anterior a su retiro del servicio, el cual, fue declarado inexistente por parte del Ejército Nacional al no haberse suscrito por el funcionario competente.

Así las cosas, en éste caso se evidencia claramente que pese a que la lesión ocurrió el 24 de marzo de 2015, el conteo del término por favorabilidad se podría realizar desde el 14 de agosto de 2016, fecha del examen de evacuación en el que se registra al demandante no apto con luxación de hombro derecho, por lo que la parte demandante debió radicar la demanda dentro de los años siguientes, esto es, hasta el 15 de agosto de 2018. La solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el día 12 de septiembre de 2018, superándose así el término para presentar la demanda oportunamente, por lo cual se revocará la decisión de primera instancia y en su lugar, se declarará probada la excepción de caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto se,

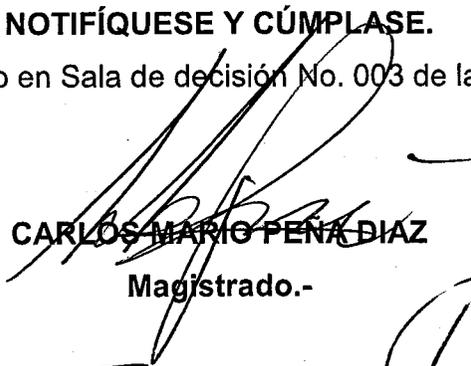
### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** el proveído proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona el 25 de septiembre de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión, y en su lugar, declarar probada la excepción de caducidad.

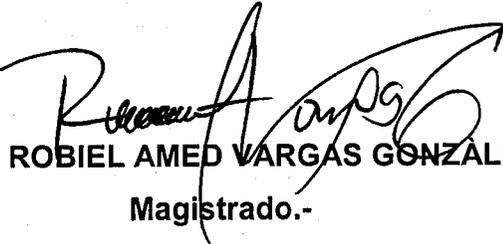
**SEGUNDO:** Una vez en firme el presente proveído, vuelva el proceso al Juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

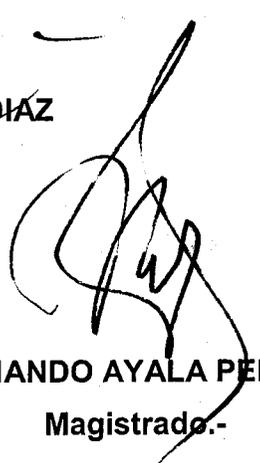
(Aprobado en Sala de decisión No. 003 de la fecha)

  
**CARLOS MARIO PEÑA DIAZ**

Magistrado.-

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZALEZ**

Magistrado.-

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

Magistrado.-



Tribunal Administrativo de Norte de Santander  
San José de Cúcuta, veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)  
Magistrado Ponente: Carlos Mario Peña Díaz

**RADICADO:** No. 54-518-33-31-003-2019-00177-01  
**DEMANDANTE:** JHON JHEINER VILLAREAL REY  
**DEMANDADO:** NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÈRCITO NACIONAL  
**MEDIO DE CONTROL:** REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada, en contra del proveído proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta el 14 de enero de 2021, por medio del cual resolvió declarar no probada la excepción de caducidad.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1.- La demanda

En ejercicio del medio de control de reparación directa, contemplado en el artículo 140 del CPACA, el señor Jhon Jheiner Villareal Rey, formuló demanda en contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional con el objeto de que se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial, por los hechos sucedidos el 30 de abril de 2015, fecha en la cual el joven JHON JHEINER VILLAREAL REY, se encontraba prestando el servicio militar obligatorio y sufrió una lesión en el segundo dedo del pie derecho; lo cual le ocasionó una incapacidad permanente parcial, la cual le produjo una disminución de la capacidad laboral del 10.50%.

### 1.2.- La providencia apelada

Fue proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta, en auto del 14 de enero de 2021, a través del cual resolvió declarar no probada la excepción de caducidad.

El A-quo sustenta la decisión en lo siguiente:

Precisa que, conforme a los presupuestos establecidos por el legislador, el término de dos (2) años, debe contarse 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 fuere en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia**<sup>12</sup>.

Expresa que, según el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, para calcular la caducidad del medio de control de reparación directa en relación a lesiones de conscriptos, el criterio es, que por regla general se calcula al día siguiente del hecho dañino y excepcionalmente, con la notificación del acta de Junta Médico Laboral.

Consideró el A-quo, que revisadas las pruebas, se tiene que según registro de evolución, el joven demandante ingresó a la clínica el 01 de mayo de 2015 con herida penetrante en pie derecho por arma de fuego sin compromiso óseo o funcional del pie, sufrida en día anterior.

Que el día 09 de octubre de 2018, se emite concepto médico por ortopedia donde se establece que el paciente no ha recibido tratamiento médico y se determina que la víctima presenta síntomas de marcha con dolor y limitación funcional.

Que con base en dicho concepto médico y el examen físico practicado al soldado regular el 30 de octubre de 2018, mediante acta de Junta Médica Laboral, se emite diagnóstico de leve limitación para la movilidad del 2do dedo del pie que afecta el patrón de la marcha, lo cual genera una disminución de la capacidad laboral del 10.50%.

Que dadas las circunstancias particulares y teniendo en cuenta las pruebas la víctima tuvo conocimiento real de la magnitud del daño el 30 de octubre de 2018, fecha en la cual le fue calificada por la Junta Médica Laboral Militar la disminución de la capacidad laboral. Luego es a partir de dicha fecha que debe contabilizarse el término de caducidad. Por lo que, al presentarse la demanda el 25 de junio de 2019, no había operado la caducidad del medio de control.

### **1.3.- Razones de la apelación de la parte demandada**

La apoderada de la parte demandada, interpone recurso de apelación, argumentando que los hechos sucedieron el día 30 de abril de 2015, cuando el

propio soldado regular se propinó un disparo en el pie con arma de dotación y que fue enviado a la clínica el 01 de mayo de 2015, donde se registró con sin déficit vascular y sin datos de fractura aparente.

Que no puede predicarse el desconocimiento del daño al momento de su causación, pues se trató de un hecho que causó afectación a la salud del demandante. Explica que la Junta Médica Laboral valora la magnitud del daño y sus secuelas, pero no su concreción; razón por la que este hecho no tiene la vocación de modificar la fecha a partir de la cual debe iniciar el cómputo del término de caducidad, pues el daño, se concretó en el momento mismo del hecho cuando el soldado sufrió el accidente con el arma de dotación y desde ahí como afectado estaba en condiciones de percibir el alcance de las lesiones y los posibles efectos que aquellas conllevaban.

En ese orden, plantea que el señor JHON JHEINER VILLAERAL REY, tuvo conocimiento del daño de manera concomitante al momento de la ocurrencia del hecho dañino -30 de abril de 2015-, y comoquiera que en este caso se reclamada la indemnización de perjuicios derivados de tal suceso, se tiene que el término para impetrar la demanda de reparación directa terminó el 01 de mayo de 2017, por lo cual, al haber presentado la demanda en el año 2019, ya se encontraba el medio de control que nos ocupa.

Bajo dichas consideraciones, solicitó se revocara el auto recurrido en lo relacionado con la declaratoria de excepción de caducidad del medio de control de reparación directa.

## **II. CONSIDERA**

Primigeniamente, debe advertir la Sala, que es procedente el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, pues se trata de una de las providencias consagradas en el inciso final del numeral 6 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formulada dentro de la oportunidad prevista en el numeral 1 del artículo 244 del CPACA; además, es ésta Sala la competente para decidir de plano sobre el recurso interpuesto, en anuencia de lo dispuesto por el artículo 125, artículo 243 en concordancia con el artículo 180 del CPACA.

El tema planteado en el asunto que ocupa la atención de la Sala, se contrae a establecer si se ajusta a la legalidad, la providencia proferida por el Juzgado Tercero

Administrativo Oral de Cúcuta, mediante la cual se declaró no probada la excepción de caducidad planteada.

Frente al tema de la caducidad del medio de control de reparación directa, el artículo 164 del CPACA, literal i) señala, que *“Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda debe 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 del cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue con fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido la fecha de su ocurrencia”*.

El Consejo de Estado, en sentencia de 29 de noviembre de 2018, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308) señaló lo siguiente:

*“para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales y para evitar que las situaciones queden indefinidas en el tiempo, el legislador estableció unos plazos razonables para que las personas acudan ante la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones, término que, en caso de vencerse, tiene como consecuencia la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad, lo cual implica la pérdida de la facultad de accionar y así hacer efectivos sus derechos. Dicha figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto por las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez. Se produce cuando el término concedido por la ley para presentar la demanda ha vencido. El término de caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina “contra non volentem agere non currit prescriptio”, es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse”*.

En sede de tutela, contra una decisión proferida por esta Sala de decisión No. 003 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el Consejo de Estado, Sección Primera, radicación 11001-0315002021-01939-01, decisión del 11 de noviembre de 2021, indicó:

*(...) Ahora bien, sobre el término para presentar la demanda en los procesos de reparación directa en los que se discute la ocurrencia de un daño antijurídico atribuible al Estado con ocasión de lesiones personales, la SALA PLENA DE LA SECCIÓN TERCERA, mediante sentencia de 29 de noviembre de 2018, estableció lo siguiente:*

*“[...] Para la Sala, respecto de los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes, la contabilización del término de caducidad se inicia desde el día*

siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, se hace necesario reiterar la jurisprudencia mayoritaria de esta Sala que indica que, según cada caso, será el juez quien defina si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que impone unas consideraciones especiales que deberán ser tenidas en cuenta por el instructor del caso.

Postura que guarda relación con la del legislador al redactar el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, al señalar que el parámetro a seguir para el inicio del cómputo del término de caducidad es el momento en el que "el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo [del daño] si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia".

Lo anterior, por cuanto el juez puede encontrarse con diversos escenarios, a saber:

i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce del daño, esto porque es evidente, es decir, el hecho y el conocimiento del daño son concomitantes, y desde allí se debe contar el término de caducidad;

ii) cuando se causa el daño, pero no se tiene conocimiento sobre ello, en este caso el término se cuenta desde que se conoce el daño.

**La Sala reitera, además, que es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar.**

**En estas condiciones, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad, por cuanto:**

**El dictamen proferido por una junta de calificación de invalidez no comporta un diagnóstico de la enfermedad o de la lesión padecida por una persona, pues la junta se limita a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas, entre las cuales se destaca la historia clínica del interesado; además, la junta puede ordenar la práctica de exámenes complementarios para determinar aspectos necesarios que inciden en la valoración de cada caso concreto<sup>10</sup>.**

Su función es la de calificar la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen, es decir, establecer la magnitud de una lesión respecto de la cual el afectado directo tiene conocimiento previo, en función de la capacidad laboral de la víctima, por tanto, no constituye criterio que determine el conocimiento del daño, elemento que importa para el cómputo del término de la caducidad, pues se resalta que debe diferenciarse el daño de su magnitud, porque la caducidad tiene relación y punto de partida con el conocimiento del primero.

Al hacerse depender el cómputo del término de caducidad de la notificación del dictamen practicado por la junta de calificación de invalidez, se dejaría en manos de la víctima directa del daño la facultad de decidir el momento a partir del cual inicia el conteo, pues podría diferir en el tiempo su notificación o, incluso, no realizar el trámite para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, lo que dejaría en el limbo la fecha de inicio del conteo.

Adicionalmente, la calificación de invalidez no constituye un requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, por cuanto la exigencia de tal requisito para el cómputo de la caducidad implicaría la creación de un requerimiento que la ley no contempla. En este tema no existe tarifa probatoria y el demandante bien puede aportar o solicitar las pruebas periciales que estime pertinentes para probar el grado de afectación en el transcurso del proceso.

Además, si el juez encuentra probado el daño, en este caso, la lesión, pero no su magnitud, bien puede imponer condena en abstracto para que, en incidente posterior, se determine el grado de afectación, de ahí que no existe razón para contar el término de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por parte de la junta.

Se reitera entonces que el cómputo de la caducidad en los casos de lesiones lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia [...].”

De lo anterior, se desprende que, conforme con la jurisprudencia anteriormente citada, en los casos que se pretenda la reparación de un daño antijurídico imputable al Estado con ocasión de unas lesiones personales, el término para incoar la demanda debe

contarse a partir del momento en que ocurrió el daño o se tuvo conocimiento del mismo, por lo que corresponde al Juez natural verificar cuál de los dos eventos es el aplicable al caso concreto dependiendo de los elementos probatorios allegados al proceso de reparación directa. Asimismo, que la fecha de notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede tenerse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término para promover la demanda.

De lo anterior se desprende que el TRIBUNAL no incurrió en defecto sustantivo por aplicar indebidamente el literal i) del numeral 2, del artículo 164 del CPACA al caso concreto, pues conforme con el criterio establecido en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, proferida por la SALA PLENA DE LA SECCIÓN TERCERA, el cual resultaba aplicable al momento de proferir la providencia cuestionada, el término para presentar la demanda en los procesos de reparación directa en los que se alega un daño antijurídico producto de una lesión personal debía contarse desde la fecha en que ocurrió el daño o se tuvo conocimiento de este según las pruebas allegadas al proceso.

En efecto, de la lectura de la providencia de 22 de octubre de 2020, se advierte que el TRIBUNAL contó el término para presentar la demanda desde el 19 de diciembre de 2014, fecha en la que pudo establecer conforme con los elementos probatorios allegados al proceso de reparación directa que la parte actora tenía conocimiento de la materialización del daño ocasionado por las heridas de bala sufridas por el señor JAVIER ERNESTO HERNÁNDEZ CARRERO en su brazo y pierna izquierda que le generaron una incapacidad parcial permanente.

Igualmente, se advierte que el TRIBUNAL descartó que en el presente caso el término para incoar la demanda debía contarse desde la notificación del acta de la Junta Médico Laboral, con fundamento en la posición actual de la SECCIÓN TERCERA sobre el tema, establecida en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, según la cual, en ningún caso, esta debe tenerse como fecha para establecer dicho término.

Asimismo, se observa que el TRIBUNAL tampoco incurrió en el defecto alegado por aplicar el criterio establecido en la sentencia de 29 de noviembre de 2018, pues de la revisión de la providencia objeto de la solicitud se advierte que la autoridad judicial

*accionada, en el marco de su autonomía e independencia judicial, acogió la posición jurisprudencial vigente sobre cómo debía contarse el término para presentar la demanda para el caso concreto al momento de proferir su decisión.*

*Con fundamento en lo anterior, la Sala modificará el fallo impugnado que declaró improcedente la acción de tutela de la referencia y, en su lugar, denegará el amparo solicitado como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.” (En negrilla y resaltado).*

Así pues, tenemos que el criterio unificado de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en materia del conteo de caducidad en los eventos de lesiones sufridas durante la prestación del servicio, es que se debe contar según los siguientes parámetros: (i) en general cuando el hecho dañoso y el daño coinciden, se debe contar desde ese momento los dos años y (ii) cuando ello no ocurre, el juez debe verificar la caducidad desde el momento en que el demandante conoció el daño. En todo caso, el término de caducidad no inicia cuando se notifica el acta de la Junta Médico Laboral, sino cuando ocurrió o cuando tuvo conocimiento del daño.

Así pues, existen diversos escenarios, para contabilizar el término de caducidad cuando se trata de lesiones personales, pues de un lado, se ha prohijado la tesis, según la cual, se cuenta el término desde la fecha de la ocurrencia del daño, y por otro, se aceptaba que el conteo se haga desde la fecha de notificación de la Junta Médico Laboral, no obstante, con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, se aclaró que el conteo del término de caducidad, se empieza a contabilizar desde el momento en que se tuvo conocimiento del daño, pues la Junta Médico Laboral se limita a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas.

En ese escenario el Consejo de Estado ha considerado, que le corresponde al juez valorar de acuerdo a los hechos fáctico-jurídicos de cada caso concreto, como se debe contar el término teniéndose en consideración lo siguiente:

*“Es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar. En estas condiciones, la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad”.*

Y se ha hecho alusión a la naturaleza del daño, esto es, si se trata de agotamiento instantáneo o progresivo, caso en el cual, el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha indicado:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 28 de noviembre de 2018, Rad. 11001031500020180166201, C. P. Milton Chaves García.

*"(...) Específicamente, en cuanto a los daños derivados de las lesiones corporales de las personas, la jurisprudencia ha mantenido la línea de que el plazo para la presentación de la correspondiente demanda debe iniciar en el momento en el que es evidente la causación de dicho menoscabo y que, en estos caso, el lazo para accionar no se ve modificado por exámenes médicos que se realicen de manera posterior, sino que, por el contrario, siempre será el momento en el que se haga evidente el daño el que determine el inicio del plazo procesal.*

*Así, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado que para contar la caducidad de la acción cuando se demandan los daños derivados de una afectación corporal no basta con tener en cuenta la fecha en la que se produjo la misma, sino que es preciso determinar el momento en el cual la víctima tuvo conocimiento completo e informado de su naturaleza, su irreversibilidad y de las repercusiones que podría generarle en su vida cotidiana.*

*En esa misma línea, para el caso específico de las lesiones de los soldados conscriptos, ha señalado que para contabilizar el término de caducidad, se toma el "día siguiente a la notificación del acta de la Junta Médico Laboral", porque, es desde entonces que se conoce la magnitud, la gravedad, los efectos, la certeza del daño.*

*En este punto, vale la pena señalar que el tratamiento más favorable en cuanto al cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, en tratándose de soldados conscriptos, obedece a que la jurisprudencia de la Corporación distingue entre la responsabilidad aplicable a la administración por daños sufridos en ejercicio del servicio militar obligatorio- y con ocasión del mismo-, de la que surge de aquellos daños padecidos por un integrante de las fuerzas armadas incorporado voluntariamente al servicio. Dicha distinción está justificada porque mientras que en el primer caso la prestación del servicio militar es impuesta a algunos ciudadanos por el ordenamiento jurídico, en la segunda eventualidad la persona ingresa al servicio por iniciativa propia, con lo que asume los riesgos inherentes que implica el desempeño de la carrera militar.*

*Lo anterior implica que las personas que prestan el servicio militar obligatorio, sólo están obligadas a soportar las cargas que son inherentes a éste, tales como la restricción a los derechos fundamentales de libertad y locomoción, pero no los riesgos anormales o excepcionales. En contraste, quienes prestan el servicio en forma voluntaria, asumen todos aquellos riesgos que naturalmente están relacionados con el desempeño de las actividades de la milicia.*

*Como quedó visto, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la fecha de notificación del acta de la Junta Médico Laboral resulta relevante para establecer el punto de partida para contabilizar el término de caducidad para reclamar los perjuicios derivados del daño que causaron las lesiones del soldado conscripto adquiridas con ocasión y con causa del servicio, porque, es el momento en el que el soldado adquiere conocimiento de las consecuencias que le generó en su salud el hecho dañoso.*

*Ahora bien, en casos como el que es objeto de estudio, esta Sala ha precisado que, conforme con el mismo criterio jurisprudencial citado con amplitud, el cómputo del término de caducidad va a variar de acuerdo con la naturaleza del daño, pues, una cosa es reclamar la indemnización de perjuicios porque el daño proviene de un acontecimiento de agotamiento instantáneo; porque el hecho que se produce de manera paulatina o progresiva por la producción de hechos dañosos diversos y sucesivos y, otra muy distinta es la agravación de los efectos del mismo daño (efectos del daño se agraven con el tiempo), de manera que las circunstancias de caso debe ser evaluadas de manera particular."*

En el caso que nos ocupa se tienen demostrados los siguientes hechos jurídicamente relevantes:

- Obra historia clínica de fecha 01 de mayo de 2015, en la que se registra una herida con arma de fuego en el miembro inferior, nivel no especificado en el demandante.

De acuerdo con la hoja de evolución, la impresión diagnóstica es: fractura de 1 metatarsiano derecho; se solicita valoración y manejo por ortopedia.

- Se allega examen de evacuación del 7 de mayo de 2016, en el cual se indica un DX con código 95.
- Concepto médico del 09 de octubre de 2018 por ortopedia.
- Obra fallo de tutela del Tribunal Administrativo de Santander de fecha 09 de febrero de 2017, en la que se ampararon los derechos del demandante y se ordena a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, garantizar la asistencia del accionante para ser valorado por la Junta Médico Laboral. **Dicha demanda de tutela fue radicada el día 27 de enero de 2017.** Fl 1 del documento digital 02 "expedientedigitalizadofolios 68-128",

En el análisis de las pruebas aportadas en esa oportunidad -fallo de tutela-, se indicó:

### **C. Análisis de las pruebas**

En el presente caso, del material probatorio obrante en el expediente encuentra la Sala que: i) el accionante estuvo vinculado a las Fuerzas Militares en el Grupo de Caballería Mecanizado No 5 GR HERMOGENESES MAZA – Cúcuta – Norte de Santander como soldado regular (Fl. 15) ii) que el 30 de abril de 2015, el accionante, siendo aproximadamente las 19:20 horas, en el sector base militar eslabones de jurisdicción del municipio de Tibú (norte s/der) al cargar un fusil sin autorización ni colocar en práctica el decálogo de seguridad, ni acatar las órdenes dadas, se ocasionó el mismo un disparo en la pierna izquierda borde del pie (Fl. 15 y 16) iii) que el Teniente Coronel Pedro Felipe Camayo Alvarado, mediante el informativo de lesiones del 8 de enero de 2016 que las lesiones padecidas por el soldado Jhon Jeiner Villareal Rey tuvieron lugar en actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior (Fl. 15) iv) que le fue concedida incapacidad por 20 días contados desde el 01 de mayo de 2015 (Fl. 17) v) que el 24 de noviembre de 2016, se radicó en la Dirección de Sanidad Militar del Ejército Nacional, en el cual solicita la activación inmediata de los servicios de salud, se le brinde tratamiento integral que requiere para tratar la patología que padece y que así mismo se fije fecha y hora para ser calificada la pérdida de de su capacidad laboral por la junta médico laboral (Fls. 12 y 13) sin que obre prueba en el expediente de la respuesta a dicha petición.

- Obra Acta de Junta Médica Laboral No. 103110 del 30 de octubre de 2018, en la que se concluye una disminución de la capacidad laboral del 10.50%, que le produce una incapacidad permanente parcial. Paciente valorado por ortopedia que deja como secuela leve limitación para la movilidad del segundo dedo del pie que afecta el patrón de la marcha. Concepto de ortopedia el 09 de octubre de 2018.
- Acta del Tribunal Médico Laboral del 05 de abril de 2019, mediante la cual se ratifica los resultados de la Junta Médico Laboral No. 103110 del 30 de octubre de 2018.
- Que la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el día 07 de marzo de 2019 y se declaró fallida el día 09 de mayo de 2019.
- Obra decisión del 07 de octubre del 2016, emitida por el Juzgado Ochenta y Seis de Instrucción Penal Militar, mediante la cual se ordena la cesación de todo procedimiento a favor del SLR JHON JHEINER VILLAREAL REY, por el delito militar de inutilización voluntaria.
- Que la demanda de la referencia fue presentada el día 27 de junio de 2019. Acta de reparto a folio 1 del documento digital 03 "Folios 129-158.PDF".
- Que el señor VILLAREAL REY JHON JHEINER prestó el servicio militar desde el 31 de julio de 2014 hasta el 07 de mayo de 2016.
- Que por medio de la Resolución No. 270581 del 23 de septiembre de 2019, se declara que no hay lugar al reconocimiento y pago de una indemnización por disminución de la capacidad laboral, con fundamento en lo siguiente:

**CONSIDERANDO :**

Que en cumplimiento al Decreto 1796 de 2000, al SOLDADO REGULAR, JHON JHEINER VILLAREAL REY C.C. 1.005.024.258 y Código 1.005.024.258, le fue practicada acta de Junta Médico Laboral No. 103110 de fecha 30 de octubre de 2018, la cual le determino una Disminución de la Capacidad Laboral del 10.50%.

Que fue allegada Acta de Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. TML19-2-197 de fecha 03 de abril de 2019, la cual RATIFICÓ las conclusiones de la Junta Médica No. 103110 de fecha 30 de octubre de 2018.

Que en el expediente prestacional consta que la lesión 1 fue adquirida en actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior, de acuerdo al informativo administrativo por lesión No. 01 de fecha 08 de enero de 2016, suscrito por el Comandante del Grupo de Caballería Mecanizado No. 5 "GR. Hermogenes Maza".

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 1796 de 2000. No hay lugar al reconocimiento y pago de suma alguna por concepto de indemnización, teniendo en cuenta que la lesión fue adquirida en actos realizados contra la ley, el reglamento o la orden superior.

- Obra Informativo administrativo por lesiones del 08 de enero de 2016, visible a folio 4 del documento digital No. 4 “contestación demanda”.

Del recuento jurisprudencial y probatorio efectuado, la Sala considera que se debe revocar el auto apelado y en su lugar decretar la caducidad del medio de control, por las siguientes razones.

Vale la pena indicar, que en tratándose de hechos que generan efectos **perjudiciales inmediatos e inmodificables** en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez, y dejan secuelas permanentes, la contabilización del término de caducidad se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y el literal i del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en los casos en que las lesiones personales, cuya existencia sólo se conoce de forma **certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador**, se aplica la tesis jurisprudencial, según la cual, el juez debe definir si contabiliza la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento del mismo; es decir, que en esos casos excepcionales puede acudirse a otras pruebas que den cuenta del conocimiento del daño, como por ejemplo la Junta Médico Laboral.

En ese orden, es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación, por lo que el juez debe estudiar lo ocurrido en cada caso y determinar la fecha en la cual comenzó a correr el término para demandar, puesto que la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no se constituye en un parámetro para contabilizar el término de caducidad, comoquiera, que dicho instrumento califica la situación preexistente.

Revisada la historia clínica del joven JHON JHEINER VILLAREAL REY, incluidos el **informe de evolución**, como también el informativo administrativo por lesiones del 08 de enero de 2016 y el **examen de evacuación por retiro del 07 de mayo de 2016**, en los que se registra una herida con arma de fuego en el miembro inferior, nivel no especificado en el demandante, con una impresión diagnóstica de fractura

de 1 metatarsiano derecho, podemos aseverar que se produjo un daño perceptible físicamente.

Tan es así, que en el examen de evacuación del 7 de mayo de 2016, se indica un DX con código 95 y en el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, demanda de tutela radicada el día 27 de enero de 2017, se pone de presente la existencia de una lesión, sobre la cual debía cuantificarse la pérdida de capacidad laboral; lesión, que para esta Sala de decisión, fue inmediata y con unos efectos inmodificables en la persona del demandante.

Estima la Sala, que el demandante si tuvo conocimiento del daño con fecha anterior a la emisión de la Junta Médico Laboral que definió la magnitud del daño y que si bien el A-quo, adoptó la tesis, según la cual, el punto de partida para contabilizar el fenómeno de la caducidad, era el 30 de octubre de 2018, fecha en la cual le fue calificada por la Junta Médica Laboral Militar la disminución de la capacidad laboral, lo cierto es, que la lesión fue de carácter instantánea para la fecha de los hechos 30 de abril de 2015 y que en todo caso, con el examen de evacuación se dejó sentado el registro de un dx con código 95.

El demandante conocía de las consecuencias de la lesión, comoquiera, que el día 27 de enero de 2017, es decir, dos años después del incidente, presentó la acción de tutela procurando la realización de una Junta Médico Laboral para determinar a cuanto ascendía la pérdida de capacidad laboral, razón por la cual, si bajo un escenario de favorabilidad, la Sala considerara que el conocimiento de las consecuencias del daño fueron posteriores, es inevitable considerar, que en la fecha de interposición de la tutela que conoció el Tribunal Administrativo de Santander, se exterioriza el conocimiento del daño, por lo cual se adoptará esta última fecha para realizar el conteo del término de caducidad, comoquiera, que en dicho fallo de tutela, se puso en evidencia la persistencia de la lesión.

A juicio de la Sala, se trató de un daño sobre el cual era fácil determinar el momento exacto de su ocurrencia, puesto que existía evidencia de su manifestación externa, si se tiene en consideración la historia clínica, en la cual se describe con claridad la fractura. Así mismo, las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se produjeron los hechos en los cuales resultó lesionado la víctima directa, permitían determinar la fecha exacta de la causación del daño, por lo cual si por garantismo, se computa la caducidad desde el 27 de enero de 2017, fecha de la presentación de la tutela, se evidencia claramente que pese a que la lesión ocurrió el 30 de abril de 2015, el

conteo del término por favorabilidad se podría realizar hasta el 28 de enero de 2019, por lo que la parte demandante debió radicar la demanda como máximo dentro de los años siguientes. La solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el día 07 de marzo de 2019 y la demanda el 27 de junio de 2019, superándose así el término para presentar la demanda oportunamente, por lo cual se revocará la decisión de primera instancia y en su lugar, se declarará probada la excepción de caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto se,

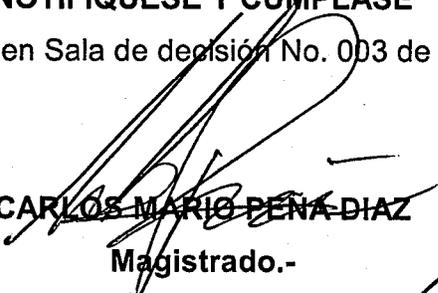
### **RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** el proveído proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cúcuta el 14 de enero de 2021, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión, y en su lugar, declarar probada la excepción de caducidad.

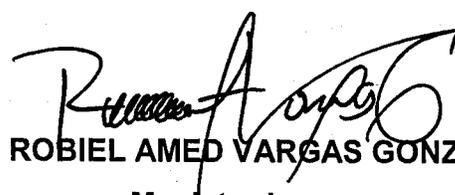
**SEGUNDO:** Una vez en firme el presente proveído, vuelva el proceso al Juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Aprobado en Sala de decisión No. 003 de la fecha)

  
**CARLOS MARIO PEÑA DIAZ**

Magistrado.-

  
**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**

Magistrado.-

  
**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**

Magistrado.-