



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicado : 81001 3333 002 2016 00269 01
 Demandante : Silberio Alonso Rodríguez Quintero y otros
 Demandado : Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional
 Medio de control : Reparación directa
 Providencia : Auto que resuelve impugnación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia declaró la caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

1. Silberio Alonso Rodríguez Quintero presentó demanda junto con otras personas (fl. 1-35) en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, en ejercicio del medio de control de reparación directa.

2. El proceso le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca, que adoptó la decisión que se impugna.

3. La providencia apelada. Mediante auto del 2 de abril de 2019 (fl. 55-56, 58), la primera instancia declaró probada la excepción de caducidad, sobre la que advirtió en el acto de admisión (fl. 38); plantea que según el caso, los dos años se cuentan desde el hecho generador del daño, o a partir de cuándo se conoció, o desde que cesa; o si se trata de secuelas a raíz de la lesión, no son determinantes para contarla por cuanto con esta tuvo conocimiento de ellas y es a partir del día siguiente que debe demandarse. Refiere que en el Consejo de Estado también hay la posición de iniciar el cómputo a partir de la calificación de la capacidad laboral o invalidez.

Manifiesta que en el caso la caducidad se debe contar desde el día siguiente de la lesión, con base en el Informe Administrativo que relaciona los hechos del 7 de mayo de 2006 y señala claramente cuáles fueron las afectaciones sufridas; y no con el Acta de Junta Médico Laboral del 20 de septiembre de 2016, donde se constatan conceptos de varios especialistas pero ninguna valoración es de 2006, se otorga una pérdida de capacidad laboral del 22.26% y se hace su imputación a cuatro situaciones, cuando los hechos solo se refieren a fractura de fémur derecho y trauma en el cráneo. De manera que la Junta al establecer la pérdida de la capacidad laboral, no tuvo en cuenta solo las lesiones de 2006, pese a que ya venían siendo tratadas, a que no tuvo secuelas en la



cabeza y a que lo que encontró fue unas por la fractura del fémur que ya venían siendo tratadas.

Expresa que no puede tenerse como válido el argumento que la caducidad debe contarse a partir de la calificación de pérdida de capacidad laboral, porque la decisión no fue producto de la valoración únicamente sobre la lesión de 2006 sino de múltiples afecciones que no tienen relación con aquella, y en relación con el trauma del fémur derecho hace alusión solo a las secuelas y es con base en ellas que dictamina junto con las demás afectaciones. Otro hecho determinante para no contar la caducidad desde la calificación, es que el demandante siguió sirviendo al Ejército por nueve años más, y él y la entidad conocían sobre las lesiones, por lo que no puede tenerse la fecha de la Junta pues burlaría los términos reglados y avalar esa posición 9, 10 años después no se compadece con un uso adecuado del acceso a la administración de Justicia, y debió acudir a la Junta una vez conoció su lesión el 12 mayo de 2006 y desde este momento se cuenta la caducidad, la que se declara así como la terminación del proceso.

4. El recurso de apelación. La parte demandante presentó recurso de apelación (fl. 55-56, 58); manifiesta que el 20 de septiembre de 2016 se practicó la Junta Médico Laboral en la que se estableció una pérdida de capacidad Laboral del 22.26% y se apela "*con lo de la parte de la Junta Médico Laboral*".

5. Traslado del recurso. La entidad expone que la acción caducó y pide que se mantenga la decisión. El Ministerio Público expresa que el recurso no está llamado a prosperar, porque operó la caducidad como se dejó constancia en la conciliación extrajudicial que obra a folios 27 y siguientes, y la valoración fue solo por retiro y por secuelas que no tienen nada que ver con el accidente de 2006 y sin señalar actos sucesivos que muestren que se haya mantenido en el tiempo por los mismos hechos (fl. 55-56, 58).

CONSIDERACIONES

1. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (Artículos 153, 243.3, CPACA) y se decide por la Sala ya que se le puede poner fin al proceso (Artículo 125, CPACA), y en la forma como lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

2. Problema jurídico: ¿Ha tenido ocurrencia en el presente proceso, la figura jurídica de la caducidad del medio de control que instauró la parte demandante?

3. La caducidad de la acción o del medio de control judicial. La providencia apelada consideró que ante los hechos que se demandan, se presentó la caducidad de la acción o medio de control instaurado.



La figura jurídica de la caducidad se presenta cuando hay una disputa judicial -También se aplica en procesos de responsabilidad fiscal o disciplinaria- y se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por la entidad estatal. Si no se radicaba dentro del tiempo que establece la Ley, ocurría la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control, lo que trae como consecuencia, que se pierde el derecho a reclamarle en vía judicial al causante del perjuicio pretendido.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control es la figura normativa por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia judicial. Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el que si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que los ejerzan durante un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones normativas para evitar incertidumbres perennes y -como también la de prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse¹.

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman:

- a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial
- b. Existir un lapso para hacer uso del derecho
- c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad, e interrupción cuando se radica la demanda.
- d. No ejercer el derecho en el tiempo legal

¹ La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que "La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado". Resaltado es del original.

Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre hechos, plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es lo referente a cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o hay controversia sobre las variables que pueden ser utilizadas, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a hechos, omisiones u otra situación. En este último escenario, por regla general se inicia el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañoso, o bien en situaciones especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

Es de la naturaleza jurídica de la caducidad, que se aplica de pleno derecho, pues no admite renuncia, ni conciliación, ni desistimiento, y no puede ser objeto de negociación entre las partes, y se debe declarar de oficio cuando esté probada en el expediente.

En la jurisdicción contencioso administrativa, el tema de la caducidad de la acción ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164 del CPACA².

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil, en el cual se utiliza la figura jurídica denominada "*prescripción de acciones judiciales*" (art. 2536 y ss), e igual en el Código Procesal del Trabajo (Artículo 151).

4. La caducidad en el medio de control de reparación directa. En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación por responsabilidad extracontractual del Estado y se recurrió al medio de control de reparación directa, lo cual está conforme con lo consagrado en el CPACA:

"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

² CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A, lo que a su vez, corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es el Código de Procedimiento Civil; CGP es el Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en providencias que se citan; de otra parte, "fl" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, "c" se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, y "a" es Anexo.



cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño”.

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, en el término máximo de dos años, como lo fijaba el C.C.A (Artículo 136.8) si se tiene en cuenta la fecha en la que ocurrieron los hechos, y lo establece el CPACA para cuando se instauró la acción judicial:

“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.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”.

Se anota que es relativamente concreta la situación para determinar cuando ocurre el “*día siguiente*” de los escenarios planteados en la norma jurídica para comenzar a contar el término fijado en la Ley, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse situaciones complejas y controversiales, como cuando se trata de aspectos en los que no hay claridad sobre la fecha de los hechos, o la del conocimiento del daño, o estos continúan o se manifiestan después, o surgen situaciones de excepción, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso para cada caso determinado.

Por otra parte, el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –como el que aquí se discute- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa (Artículo 161.1, CPACA), o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

5. En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (Numeral 3 de estas consideraciones), se establece para el caso que aquí se dilucida:

(i) La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que quienes reclaman tienen el derecho de acción judicial, pues consideran que se ha presentado un daño antijurídico en su contra, y aducen su calidad de perjudicados directos conforme con el contenido expreso de los hechos de la demanda.

(ii) El segundo elemento de la caducidad de la acción o del medio de control judicial también está acreditado, por cuanto como se estableció arriba, el CPACA, en el artículo 164, numeral 2, literal i, consagra que el lapso para hacer uso del derecho de demandar es de dos (2) años.

(iii) Respecto del tercer elemento, que se refiere al transcurso del tiempo legal, es preciso reiterar que si bien la figura admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales de inicio y final.

Lo primero que se impone determinar es, en qué día se fija en cada proceso, la fecha a partir de la cual se empiezan a contar los dos años de la caducidad del medio de control instaurado.

Aquí se plantean dos escenarios: La fecha de los hechos (12 de mayo de 2006, cuando se expidió el Informativo Administrativo por Lesiones) y la del Acta de Junta Médica Laboral (20 de septiembre de 2016).

Al respecto y dentro de múltiples pronunciamientos, el Consejo de Estado (M.P. Enrique Gil Botero, 13 de junio de 2013, rad. 07001-23-31-000-2001-01356-01, 25712) ha establecido:

“En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa que causó el perjuicio, pues al encontrar su fundamento en la existencia del daño cuya indemnización se reclama, el cómputo de la caducidad se inicia una vez configurado el hecho o acontecimiento generador de aquél.

Sin embargo, debido a la complejidad de las relaciones sociales, no siempre se puede determinar con precisión la fecha del hecho dañoso, o si fue uno solo el causante del mismo, o por el contrario, si obedeció a una multiplicidad de causas. Así las cosas, se ha sostenido que en algunos eventos, el término de caducidad debe ser contabilizado a partir de la fecha en la que los actores tuvieron conocimiento del suceso que produjo el daño. Es así que, en los casos en los que no se puede determinar con exactitud la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, el término de caducidad debe ser computado a partir del momento en que se tenga pleno conocimiento de la lesión a un bien o interés jurídico, y principalmente, desde que se tiene certeza de la entidad del mismo, toda vez que en estos eventos, si bien se conoce el hecho que produjo el daño, al no tener certeza sobre la lesión misma, se imposibilita hacer conciencia de la relación entre ambos, y a su vez al interesado no tiene los elementos fácticos para establecer una conexión entre el daño y su causa. En ese orden, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad



al hecho generador, en aras de la justicia, se impone contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño”.

Para el caso concreto, se respalda el criterio que adoptaron tanto la Procuraduría 64 Judicial 1 para Asuntos Administrativos al momento de negar la convocatoria a la audiencia de conciliación extrajudicial (fl. 27-34), como el *a quo* en la providencia apelada (fl. 55-56, 58), en cuanto a que el término extintivo del derecho se debe contabilizar desde el día siguiente al del reconocimiento por parte del Ejército Nacional del hecho lesionante, esto es, el 13 de mayo de 2006, fecha en la que expidió el Informativo Administrativo por Lesiones (fl. 22).

En efecto, desde el mismo momento del accidente de tránsito, se conoció en forma concreta y expresa que el Soldado Profesional Silberio Alfonso Rodríguez Quintero presentó como consta en dicho documento, *“fractura cerrada en el fémur derecho y trauma del cráneo sin pérdida (sic) de conciencia con dos lesiones en cuero cabelludo en parietal derecho de un centímetro cada una”*.

De manera que las lesiones fueron específicas y determinadas con precisión, se establecieron los sitios corporales que afectaron, tamaños, estado (Cerrada en el muslo, es decir, no hubo ruptura de piel), con lo cual además también se registró el grado de perturbación, y se fijaron los puntos donde se localizarían situaciones posteriores que pudieran relacionarse con el hecho del 7 de mayo de 2006.

En el expediente no consta prueba de tratamientos o valoraciones ante autoridades médico laborales o de Sanidad Militar a las que haya recurrido Rodríguez Quintero durante la posterior prestación del servicio castrense.

Significa que las circunstancias puntuales y concretas del hecho, de las lesiones padecidas y de sus repercusiones, sitúan el inicio del término de caducidad en el mencionado día, 13 de mayo de 2006.

Contrario a lo expuesto por la parte demandante, el Acta de Junta Médica Laboral No. 89934 del 20 de septiembre de 2016 (fl. 24-25), no puede tenerse como fecha para comenzar a contabilizar el bienio extintivo del derecho a demandar, por cuanto además de reiterar que el conocimiento de las afectaciones fisiológicas se conocieron el 12 de mayo de 2006, dicha valoración no tiene como respaldo las lesiones por las cuales se demanda. Prueba: En ninguna parte las menciona, ni siquiera al paso.

A los argumentos expuestos por el *a quo* y el Ministerio Público, se agrega que en ninguna parte del Acta se menciona que las afectaciones causantes de la disminución de la capacidad laboral de Rodríguez Quintero tienen su origen en las lesiones del 7 de mayo de 2006, por lo que se descarta que la situación limitante actual la hayan producido aquellas. Es más: El hoy demandante no acudió a la Junta Médica Laboral en razón de dichas lesiones, sino para la práctica del examen de retiro.



Se destaca así mismo, que la autoridad médica tuvo como fundamento de su dictamen, un accidente que sufrió Rodríguez Quintero el 7 de enero de 2015, en lo que se respaldó con documentos SOAT (fl. 24-envés). Muestra que fue una circunstancia posterior y distinta a la de 2006, con lo que se desliga este primer suceso de nueve años antes como causante de la disminución de la capacidad laboral del entonces militar.

También es notorio que la "Imputabilidad del Servicio" la asigna la Junta, en dos casos a accidente común, literal **A**, y en otros dos a enfermedad común, literal **A** (fl. 25). Prueba que las causas de la disminución de la capacidad laboral son distintas a las afectaciones de 2006, toda vez que estas se establecieron en la imputabilidad, dentro del literal **B** (fl. 22).

Es sustancial la diferencia, ya que las del segundo literal ocurren "En el servicio por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad profesional y/o accidente de trabajo", mientras que las del primero, "En el servicio pero no por causa y razón del mismo, es decir, enfermedad y/o accidente común" (Artículo 24, Decreto 1796 de 2000).

Con esta adicional verificación de los dos documentos se ratifica que se trata de dos hechos distintos: El de 2006 que se produjo en ejercicio del servicio militar, y el de 2015 que es el causante de la situación física limitante como lo fijó la Junta Médica Laboral, y este no ocurrió en esa actividad -Hecho del Acta que no cuestionó Rodríguez Quintero-, lo que desvirtúa el origen de la afectación reclamada sobre el primero de ellos.

De lo expuesto y probado en el expediente, se establece que la limitación que se le dictaminó al hoy demandante con el Acta del 20 de septiembre de 2016, no corresponde a las lesiones que sufrió en el accidente del 7 de mayo de 2006.

De ahí que el conocimiento de los hechos que tuvo Rodríguez Quintero con dicha acta, por ser diferentes a los que registró el Informativo Administrativo por Lesiones, no traslada a la fecha de expedición de aquella, el inicio del término de caducidad que ya se refirió en el caso concreto con el de este último documento.

En consecuencia, se reitera que el plazo legal para iniciar el término de caducidad debe comenzar a contarse a partir del día 13 de mayo de 2006, inclusive, que es el siguiente a aquel de la expedición del Informativo Administrativo por Lesiones, sucedidas estas seis días atrás.

Por lo tanto, el hito final del término de caducidad en el presente caso, esto es, el último día de plazo que tenían los demandantes para radicar su demanda, era el 13 de mayo de 2008.

Se encuentra que no surte efectos para suspender el término de caducidad, la radicación el 16 de noviembre de 2016 de la solicitud de



conciliación extrajudicial (Artículo 2.2.4.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, fl. 27-34), por cuanto se presentó después del plazo final.

(iii) El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es "No ejercer el derecho en el tiempo legal"; procede definir en forma precisa si en el lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar en vía judicial, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la demanda se radicó el 14 de diciembre de 2016 (fl. 15, 36).

Y como se acreditó atrás, el 16 de noviembre de 2016 se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial (fl. 27-34).

Y se reitera, el plazo máximo para radicarla era el 13 de mayo de 2008.

Ello demuestra que el derecho a demandar en vía judicial no se ejerció en el tiempo legal establecido.

6. De manera que la demanda se radicó por fuera del plazo perentorio y preclusivo de que se disponía.

El Consejo de Estado (M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 24 de agosto de 2015, rad. 11001-03-24-000-2015-00366-00) ha sido preciso al señalar: "*Sería del caso entrar a examinar si la demanda cumple con los requisitos formales para cuestionar el acto de llamamiento que se acusa de nulidad, pero comoquiera que se advierte que no cumple con el plazo perentorio que fijó el legislador para el ejercicio de la acción de nulidad electoral en el artículo 164 del CPACA, corresponde en aplicación de los principios de economía y celeridad rechazar de plano la demanda atendiendo a los siguientes razonamientos: (...)*".

Se concluye conforme con lo expuesto y probado, que ha tenido ocurrencia el fenómeno judicial de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico planteado.

Por lo tanto, no prospera el recurso de apelación y se confirmará la providencia que se impugnó.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la providencia de primera instancia, proferida el 2 de abril de 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca.

Ultimo Fl. 66
5:21 Pm
17 MAY 2018
Roper R



SEGUNDO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

(Ausente con excusa)
YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada