



47

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA  
SALA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicado : 81001 2339 000 2019 00105 00  
Demandante : Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Demandado : Leonardo Darío Valderrama Acosta, Jhon  
Alexander Cifuentes González  
Medio de Control : Repetición  
Providencia : Auto que rechaza la demanda

Al efectuar la revisión del expediente, se encuentra que la demanda está incurso en una causal de rechazo contemplada en el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), por lo que se procederá de conformidad.

#### **ANTECEDENTES**

**1.** La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, instauró demanda contra Leonardo Darío Valderrama Acosta y Jhon Alexander Cifuentes González, en ejercicio del medio de control de repetición (fl. 1-44).

**2.** Dentro de los **hechos** que se presentan, expone que por acciones y extralimitaciones de los demandados, la entidad debió responder ante sentencias del Juzgado Segundo Administrativo de Arauca y del Tribunal Administrativo de Arauca, al pago de perjuicios morales y materiales.

En las **pretensiones**, solicita que se declare la responsabilidad de los demandados, y se les condene por el total de lo que le pagó a los beneficiarios de las sentencias proferidas en su contra.

#### **CONSIDERACIONES**

##### **1. Aspectos procedimentales**

El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para adoptar la decisión, pues se trata del rechazo de la demanda por caducidad (Artículo 169.1, CPACA), en un proceso que sería de primera instancia (Artículo 152.11, CPACA), y se resuelve por la Sala (Artículo 125, 243.1, CPACA)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "fl" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada.



## 2. Problema jurídico

Consiste en: ¿Ha tenido ocurrencia en el proceso, la figura jurídica de la caducidad del medio de control que instauró la parte demandante?

## 3. Principales pruebas

Al expediente se allegaron las siguientes pruebas, fundamentales para adoptar la presente decisión:

- a. Sentencias proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca y el Tribunal Administrativo de Arauca, dentro del proceso con radicado 810013331002200800034 (fl. 5-24).
- b. Documentos mediante los cuales la Policía Nacional le dio cumplimiento a las sentencias (fl. 25-35).

## 4. La caducidad de la acción o del medio de control judicial

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 los demandados. Si la demanda 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 a los causantes de los perjuicios cuya reparación persigue.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura 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 jurídica. Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual 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 definirse<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> 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



Proceso: 81001 2339 000 2019 00105 00  
Demandante: Policía Nacional

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

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 el caso de 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 acciones de reparación directa; en este último caso, por regla general se inicia el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañoso, o bien en casos 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, ante la cual se resuelve éste caso, 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 CPACA.

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*" (Artículos 2536 y ss).

---

**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.



Así mismo, es exigencia que al decidir sobre la caducidad, se tenga certeza de sus elementos. Y ello puede ocurrir al analizar si se admite la demanda, o en la audiencia inicial, o al proferir la sentencia.

##### **5. La caducidad en caso del medio de control de repetición**

En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre daños padecidos por la entidad estatal, con ocasión de la condena que se le impuso por actuaciones de integrantes suyos. Para ello, el medio de control contencioso administrativo establecido para su reclamación y trámite, es el de repetición, tal como lo consignó la parte demandante, lo cual está conforme con lo consagrado en el CPACA:

"ARTÍCULO 142. REPETICIÓN. Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado. La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Quando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño".

Quando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte del Estado, es decir, de acudir ante su propio aparato jurisdiccional, en el término máximo de dos años, como lo fija el CPACA:

"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

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

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código".

Este mismo plazo y circunstancias se obtienen al aplicar el artículo 11 de la Ley 678 de 2001, con el condicionamiento que en la sentencia C-394 de 2002 fijó la Corte Constitucional, por ser la norma jurídica aplicable al momento de los hechos que dieron lugar a este proceso, en otro criterio que también consagra el Consejo de Estado (M. P. María Adriana Marín, 19 de septiembre de 2019, rad. 11001032600020190003700, 63496).

Se anota que es relativamente concreta la situación para determinar cuándo ocurre el "día siguiente" de los dos escenarios planteados en la



Proceso: 81001 2339 000 2019 00105 00  
Demandante: Policía Nacional

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 fechas de actuaciones administrativas o judiciales, por lo que se debe hacer un análisis preciso para cada caso.

La norma jurídica precisa además, que se contarán los dos años sobre lo que ocurra primero: (i) El pago de la obligación o (ii) El vencimiento del plazo para el pago de condenas, fijado ya en el CCA, ya en el CPACA; por ello utiliza la expresión "o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas".

Significa entonces, que cuando la sentencia fue proferida en un proceso tramitado en vigencia del CCA, como en este caso, los dos años del término de caducidad se cuentan a partir del día siguiente a cuando la entidad haya pagado, solo si lo hizo dentro de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, o a partir del día siguiente a aquél cuando se cumplió ese lapso sin haber pagado; en consecuencia, pagos posteriores a los 18 meses de ejecutoria de la sentencia no tienen la virtud de revivir o de alterar el conteo de la caducidad de la acción o medio de control por fuera de esos dos hitos temporales que se fijaron en la norma jurídica.

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción de repetición, el Consejo de Estado (M.P. Ramiro Pazos Guerrero, 8 de julio de 2016, rad. 270012331-000-2009-00251-01, 43284) ha establecido<sup>3</sup>:

"Sobre el mencionado artículo, cabe precisar que conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-832 de 2001, existen dos momentos a partir de los cuales empieza a contarse el término de dos años para impetrar la acción, esto es: 1) A partir del día siguiente a aquél en el cual se hubiere efectuado el pago efectivo de la condena impuesta en una sentencia y 2) desde el día siguiente al vencimiento del plazo de 18 meses consagrado en el inciso 4 del artículo 177 del C. C. A., previsto para la que la entidad pública cumpla la obligación indemnizatoria que le ha sido impuesta.

La Corte Constitucional en la referida sentencia, al analizar el tema de la caducidad en la acción de repetición del artículo 11 de la Ley 678 de 2001, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "contado a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad", bajo el presupuesto que:

(...) el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.

En consecuencia, la entidad accionante a partir de la ejecutoria de la sentencia por la cual fue declarada patrimonialmente responsable -o el auto que apruebe la

<sup>3</sup> Otras sentencias sobre el tema: M. P. Marta Nubia Velásquez Rico, 8 de noviembre de 2016, rad. 41001-23-31-000-2004-00274-01, 45280; M.P. Hernán Andrade Rincón, 24 de octubre de 2016, rad. 25000-23-26-000-2004-02127-02, 37604.



Proceso: 81001 2339 000 2019 00105 00  
Demandante: Policía Nacional

conciliación-, cuenta con 18 meses para pagar las condenas impuestas en su contra, de manera que una vez vencido este plazo comenzará a computarse el término para el ejercicio oportuno de la acción de repetición; en su defecto, si la entidad pública cancela las condenas impuestas en su contra dentro de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, el término de caducidad de la acción comenzará a contarse a partir de la fecha efectiva de dicho pago. Al respecto, el Consejo de Estado al referirse al pronunciamiento de la Corte Constitucional, dijo: (...)"

Reiteró nuestra Alta Corte (M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 12 de septiembre de 2016, rad. 11001-33-31-033-2008-00233-01, 55001) que, "Y cuando se trata de un pago hecho por cuotas o instalamentos, si la cancelación de todas estas no se ha hecho en las oportunidades antes señaladas, el término de caducidad empezará a contarse de todas maneras una vez concluyan los plazos previstos para el pago en el acto o en la sentencia, o, en últimas, al vencimiento del término previsto en el artículo 177 del C.C.A. En síntesis, si el pago total no se ha hecho dentro de los plazos antes indicados, la caducidad empieza a correr ineludiblemente a partir del vencimiento de estos. (...) Por tal razón no le es dable a la entidad el hecho de que quede a su discreción determinar el término de caducidad de la acción, cuando aquella está determinada en la ley".

Otras precisiones se han efectuado en la providencia del 4 de junio de 2019, M. P. Martín Bermúdez Muñoz, rad. 18001-23-33-000-2019-00006-01, 63822:

"5.- El literal I del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, derogó el primer párrafo del artículo 11 de la ley 678 de 2001 que disponía que <<La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años<sup>4</sup> contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública>>

Dicha regla fue derogada por el CPACA, el cual acogió lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-394-02, e incluyó una regla distinta para contar la caducidad de la acción de caducidad en los siguientes términos: (...)

Esta norma debe aplicarse en concordancia con lo dispuesto el artículo 192 del CPACA, el cual dispuso que <<Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.>>

6.- Sin embargo, debe distinguirse:

a.- Si el proceso PRINCIPAL inició en la vigencia del C.C.A. luego está sujeto en su totalidad a las reglas de dicho código, el término para pagar será de 18 meses sin importar que la sentencia haya sido proferida con posterioridad a la entrada vigencia del CPACA.

b.- Si el proceso PRINCIPAL inició en vigencia del CPACA el término para pagar será de 10 meses conforme con el artículo 192, antes citado. (...)

<sup>4</sup> Lo subrayado fue declarado exequible de manera condicionada en la sentencia C-394-02 de la Corte Constitucional.



Proceso: 81001 2339 000 2019 00105 00  
Demandante: Policía Nacional

8.- La circunstancia de que el pago de la condena se haya realizado <<en cuotas>> no amplía el término de caducidad para presentar la demanda en la medida en que este debe contarse i) desde el vencimiento del plazo para pagar, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia (como ocurrió en este caso) o, ii) desde el pago total de la condena, lo que ocurra primero, pero nunca podrá empezar a contarse más allá del vencimiento del plazo legal que tienen las entidades públicas para pagar”.

Por otra parte, se tiene que el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –No es aplicable al que aquí se discute por cuanto no se incluyó en el listado del artículo 161 numerales 1 y 5, CPACA- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa –Lo que aquí en efecto no se imponía surtir-, o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta lo allegado al expediente, se procederá a continuación, a realizar los análisis fácticos y jurídicos para adoptar la decisión correspondiente.

#### **6. Caso concreto**

En el expediente existe en este momento procesal, plena prueba idónea para tener certeza sobre los elementos de la caducidad de la acción, pues se cuenta con los documentos necesarios para constatar los requisitos que se exigen para declararla.

En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (Numeral 4 de estas consideraciones), se establece:

**(i)** La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que la Policía Nacional tiene el derecho de acción judicial, pues considera que se ha presentado un daño antijurídico en su contra, y aduce su calidad de perjudicado directo 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 l, 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 en este caso específico no admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales de inicio y final.

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



En el expediente está demostrado, para establecer a partir de qué fecha se inicia el conteo del término de caducidad:

i). El pago total de la obligación se hizo el 28 de febrero de 2019 (fl. 31-35).

ii). La sentencia con la que se pretende repetir quedó ejecutoriada el 11 de septiembre de 2014 (fl. 25); luego, los 18 meses que tenía la entidad para pagar se vencieron el 12 de marzo de 2016.

Significa que de conformidad con lo establecido en el acápite 4 de estas consideraciones, se debe contar la caducidad en la fecha fijada en el numeral ii), por ser (Entre el momento del pago y el del vencimiento del lapso legal para pagar) lo que primero aconteció en el tiempo.

En consecuencia, el plazo legal para contar el término de caducidad debe comenzar a contarse a partir del 13 de marzo de 2016, inclusive, que es el día siguiente a aquel en el que se cumplieron los 18 meses legales que se tenían para pagar la condena.

Luego, los dos años de caducidad se cumplían el 13 de marzo de 2018.

**(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, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la demanda se radicó el 25 de octubre de 2019 (fl. 4-envés, 45).

Y se reitera que el plazo máximo para radicarla era el 13 de marzo de 2018, inclusive.

Ello demuestra que el derecho a demandar no se ejerció en el tiempo legal establecido, pues se hizo más de 1.5 años después de haber terminado el plazo que se tenía para hacerlo. Significa que la demanda se radicó por fuera del plazo perentorio y preclusivo del que se disponía.

**7.** Por lo tanto, ante el problema jurídico planteado, se responde que en el presente proceso sí ha tenido ocurrencia la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control que se instauró por la parte demandante.

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:



Proceso: 81001 2339 000 2019 00105 00  
Demandante: Policía Nacional

"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: (...)

6. Se advierte al folio 104 del expediente que la demanda la radicaron los actores el **10 de julio de 2015**, esto es, luego de superarse el término previsto para tal efecto, lo que impone, como se anticipó, el rechazo de la demanda por caducidad de la acción.

7. Debe precisarse que la caducidad es un requisito de procedibilidad de la acción que impide de este Despacho adelantar cualquier tipo de trámite orientado a la verificación de la observancia de los requisitos formales de la solicitud y del examen sobre el carácter del acto cuestionado que se expidió en cumplimiento de una orden de tutela".

En consecuencia, se procederá conforme con el CPACA, que consagra: "ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: 1. Cuando hubiere operado la caducidad. (...)".

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

#### RESUELVE

**PRIMERO. RECHAZAR** la demanda, por caducidad del medio de control.

**SEGUNDO. ORDENAR** que por Secretaría, se le entreguen a la parte demandante, la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose, pero dejando copia de los documentos para el archivo.

**TERCERO. ORDENAR** que en firme la presente providencia, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Magistrado

**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**

Magistrada



Rama judicial  
Consejo Superior de la Judicatura

---

República de Colombia

*[Faint handwritten signature]*

*[Faint handwritten text]*