



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, veintisiete (27) de agosto dos mil veintiuno (2021)

Radicado : 81001-2339-000-2020-00141-00
Naturaleza : Reparación directa
Demandante : Dulcina Garavito Parra y otros
Demandado : Nación-Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación
Asunto : Caducidad del medio de control

Estando el proceso para decidir la admisión de la demanda, se advierte la configuración de la caducidad del medio de control por lo que se rechazará de plano, tal como pasa a explicarse.

ANTECEDENTES

El 30 de julio de 2020, se presentó por el canal digital de esta Corporación la demanda de reparación directa incoada por Dulcina Garavito Parra, Alcides Arias Gelves, Leidy Tatiana Fierro, Alcides Arias Garavito, Avelino Garavito, Josefina Garavito, Hermencia Garavito, Gilma Garavito y Efraín Garavito Rodríguez contra la Nación-Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación por los daños sufridos con ocasión a la privación injusta de la libertad de la señora Dulcina Garavito Parra por el delito de celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales.

Los hechos de la demanda se resumen a continuación:

- La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación advirtieron de la desviación de recursos provenientes de regalías petroleras en el Departamento de Arauca, por lo que la Fiscalía General de la Nación-Subunidad de Regalías dispuso la apertura de instrucción el 24 de abril de 2003.

- El 1° de diciembre de 2003, la Fiscalía 212 de la Unidad Segunda de Delitos contra la Administración Pública impuso medida de aseguramiento consistente en detención domiciliaria contra Dulcina Garavito Parra.

- El 8 de julio de 2005, la Fiscalía 192 Seccional Unidad Nacional Anticorrupción de Bogotá profirió resolución de acusación contra la señora Dulcina Garavito Parra

como coautora del delito celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales.

- El 23 de julio de 2013, el Juzgado Penal del Circuito de Saravena decretó la nulidad parcial de la resolución de acusación respecto de la conducta de “contrato sin cumplimiento de requisitos legales” y en consecuencia decretó la ruptura de la unidad procesal para que se continuara el trámite por los delitos de interés ilícito en la celebración de contratos y prevaricato por acción.

- Posteriormente, el 9 de junio de 2017, el mismo Juez decidió decretar la extinción de la acción penal por prescripción a favor de Dulcinea Garavito Parra como presunta coautora del delito “contrato sin cumplimiento de los requisitos legales”, de conformidad con el artículo 39 del Código de Procedimiento Penal y el artículo 83 del Código Penal. La decisión quedó ejecutoriada el 5 de julio de 2017.

En consecuencia de lo anterior, se indicaron como pretensiones de la demanda las siguientes:

PRIMERA: Declarar que no opera el fenómeno de la caducidad, debido a que existe en el presente proceso el DAÑO PROLONGADO, es decir, interrumpiéndose la caducidad de los dos (2) años contemplada en el artículo 136 del C.C.A. como así se demuestra en las Sentencias 00100 de 2018 Consejo de Estado Sección Tercera Subsección B Radicado 73001233100020080010001 Magistrado Ponente: Danilo Rojas Betancourt y sentencia Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A Radicado 19001233100019970800901 (20316). Magistrado Ponente Hernán Andrade Rincón.

SEGUNDA: Declarar Administrativa y Extracontractualmente Responsable, a LA NACIÓN- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.RAMA JUDICIAL Y LA NACION-FISCALIA GENERAL DE LA NACION A TRAVES DE SU REPRESENTANTE LEGAL O QUIEN HAGA SUS VECES a pagar a cada uno de los demandantes a título de indemnización patrimonial por concepto de PERJUICIOS MORALES, con motivo de los daños y perjuicios ocasionados a los demandantes con motivo del error jurisdiccional, privación injusta de la libertad y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia en detrimento del ciudadano, originado en la investigación penal que se siguió en contra de DULCINIA GARAVITO PARRA, por el delito de CONTRATO SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES Y OTROS por valor de SETECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$735.717.750).

Adicionalmente, solicitó por concepto de perjuicios morales el valor de \$735.717.750 M/CTE.

CONSIDERACIONES

1. Cuestión previa

Teniendo en cuenta que la demanda se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ese será el marco normativo aplicable al presente asunto, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021¹.

2. Rechazo de la demanda

De conformidad con el artículo 169 del CPACA, el operador judicial podrá rechazar la demanda y dar por terminado el proceso de manera anticipada en los siguientes eventos:

- Cuando hubiere operado la caducidad
- Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
- Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial

Lo anterior, en procura de evitar un desgaste para el aparato judicial.

En el caso concreto, la Sala advierte que se verifica la configuración de la caducidad del medio de control tal como se pasa a explicar.

¹ **ARTÍCULO 86:** Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

(...)

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

3. Caducidad del medio de control

En garantía de la seguridad jurídica, el legislador instituyó esa figura como una sanción por el no ejercicio de determinadas acciones judiciales dentro de un término específico fijado por la ley, circunstancia que impone a los interesados la carga de formular la demanda correspondiente dentro de dicho plazo, so pena de perder la oportunidad para hacer efectivo su derecho.

Esa figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, según lo previsto por las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y 1285 de 2009, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

Las pretensiones de la demanda están dirigidas a que se condene patrimonialmente a la Nación-Rama Judicial-Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación por el supuesto error judicial y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia de los demandados que derivó en la privación injusta de la libertad de Dulcina Garavito Parra por el delito de celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos legales.

Según la demanda, la medida de aseguramiento de detención domiciliaria dictada contra Dulcina Garavito Parra se dio en el mes de diciembre de 2003 y finalizó con el fallo de prescripción de la acción penal dictado por el Juez Penal del Circuito de Saravena el 9 de junio de 2017, ejecutoriado el 5 de julio de 2017.

De lo anterior, surge que el daño reclamado se consolidó en el momento en que se ordenó dar por terminado el proceso contra Dulcina Garavito Parra sin que se hubiera logrado probar su responsabilidad como coautora del delito señalado en un proceso que duro aproximadamente 14 años y en el que estuvo privada de la libertad, es decir, los demandantes tuvieron conocimiento del hecho generador del daño y de que este podía serle imputable al Estado, a través de la Fiscalía General de la Nación como instructora de la acción penal y el Consejo Superior de la Judicatura como representante del órgano juzgador, desde el mismo momento en que quedó ejecutoriado el fallo que declaró la prescripción y ordenó la libertad de Dulcina Garavito Parra, es decir, el 5 de julio de 2017. A partir de ese momento, la parte afectada estaba en la capacidad de ejercer su derecho de acción dentro de los dos (2) años siguientes.

De lo mencionado, se tiene que la demanda de reparación directa podía ser interpuesta a más tardar el 6 de julio de 2019, pero esta fue radicada ante la Oficina de Apoyo Judicial-Reparto el 30 de julio de 2020. Ahora bien, el término de dos años concedido como regla general por el legislador en el artículo 164 del CPACA para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa puede ser suspendido con la presentación de la conciliación prejudicial.

El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 estableció la necesidad de una audiencia de conciliación ante el Ministerio Público, como requisito de procedibilidad antes de dar inicio a la acción de reparación directa. Así, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009 indican que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de caducidad de la acción hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado, en los casos en que este trámite sea exigido por la ley, o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la misma ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, “lo que ocurra primero”.

En este caso, según acta de conciliación adjunta a la demanda, la solicitud de se presentó ante la Procuraduría 64 Judicial I para Asuntos Administrativos de Arauca el 18 de octubre de 2019 y la diligencia se llevó a cabo el 19 de diciembre de ese mismo año.

Como se observa, incluso al momento de la presentación de la solicitud de conciliación el medio de control ya había caducado.

Al respecto, la parte demandante aduce no haberse configurado la caducidad por tratarse de una excepción a la regla general de dos años bajo el denominado “daño prolongado”.

Es de resaltar que si bien el Consejo de Estado ha desarrollado jurisprudencialmente el criterio de las excepciones a los dos años de caducidad, estas se encuentran sujetas a unos presupuestos que deben estar acreditados al interior del expediente o a lo sumo generar duda en el Juez que lo conoce para que

se haga procedente el principio *pro damnato*², que “*implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a la víctimas titulares del derecho de resarcimiento*”³.

Si se considera que el daño es el presupuesto esencial para la procedencia de la acción de reparación directa⁴, se concluye que el plazo de dos años previsto en la ley no podría empezar a contabilizarse a partir del “*acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa*”, sino, de manera excepcional, a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad⁵ -cuando esta última no coincide con la causación de aquel, es decir, cuando a pesar de haberse producido, la víctima se encuentra en la imposibilidad de conocerlo⁶-, o cuando aquel se entiende consolidado -en los eventos en que el daño se prolonga en el tiempo⁷-, circunstancias que se analizan teniendo en cuenta las particularidades de cada caso.

En el *sub judice*, no se observa que se cumpla con esas circunstancias especiales para pretermittir el término de dos años al que debió acogerse si consideraba la

² La aplicación del principio *pro-damnato* “*implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho a resarcimiento*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 1997, rad. 11954, M.P. Ricardo Hoyos Duque y auto de 7 de marzo de 2002, rad. 21189, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

³ Sobre este punto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de abril de 1997, rad. 10.954, Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 9 de mayo de 2014, rad. 24078, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁴ En este sentido se pronunció la Sección Tercera en providencia de 7 de septiembre de 2000, rad. 13126, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁵ Sobre el particular, pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 30 de abril de 1997, rad. 11.350, M.P. Jesús María Carrillo; 11 de mayo de 2000, rad. 12.200, M.P. María Elena Giraldo; 2 de marzo de 2006, rad. 15.785, M.P. Maria Elena Giraldo y 28 de agosto de 2014, rad. 32.988, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁶ En efecto, según la Sala Plena de la Sección Tercera: “*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 (nota n.º 9 del auto en cita: “Ver, entre otras, la sentencia del 24 de abril de 2008. C. P. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación No. 16.699. Actor: Gilberto Torres Bahamón”)*, 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”. Auto de 9 de febrero de 2011, rad. 38271, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁷ En lo que tiene que ver con los daños de tracto sucesivo, de naturaleza inmediata y su diferenciación con la continuidad en sus efectos, perjuicios y agravación del daño, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, rad. 25000-23-41-000-2014-01449-01 (AG), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

posibilidad de presentar una demanda de reparación directa, pues si bien los daños pueden prologarse en el tiempo ello no significa que el plazo para demandar también se extienda indefinidamente, tal postura conllevaría al absurdo que todo daño con repercusiones a futuro no tendría caducidad.

Es posible, en específicas ocasiones, que el daño se prolongue con posterioridad al momento de acaecimiento de los hechos que sirven de fundamento para las pretensiones, sin que esto signifique que el término de caducidad se postergue de manera indefinida, pues el inicio del cómputo de dicho fenómeno extintivo deberá empezar a partir del día siguiente a su configuración, esto es, la fecha en que fenece el suceso o fenómeno que genera el daño, de no ser así se confundiría a aquél con sus secuelas o efectos.

En este caso está claro que se trató de una privación de la libertad que ocasionó en los demandantes perjuicios de orden moral y material que han tenido aparentemente consecuencias que aún son percibidas por las víctimas; no obstante, la materialización del daño se dio –como ya se dijo– en el momento en que se conoció que la privación de la libertad se tornó injusta al no contar con elementos de juicio suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia de Dulcinea Garavito Parra, esto es, con el fallo del Juez Penal del Circuito de Saravena proferido el 9 de junio de 2017 y ejecutoriado el 5 de julio de 2017.

Así las cosas, no logra acreditar la parte demandante que haya existido alguna circunstancia que les haya impedido acceder oportunamente a la reclamación por vía judicial, se limita a justificar la extemporaneidad en que existe un daño continuado sin mayor soporte de su dicho más allá de que aún en la actualidad la víctima directa debe soportar el señalamiento por haber sido vinculada al proceso penal y para ello cita dos sentencias del Consejo de Estado inaplicables fáctica y jurídicamente al caso concreto, ya que en esa oportunidad se discutía la procedencia de la reparación directa por acoso laboral y los daños derivados por falla médica.

Tan cierto es que los demandantes conocían del daño desde la declaratoria de la prescripción, que en el mismo escrito de la demanda (numeral 27 de los hechos) se reconoce que el daño se consolidó cuando se extinguió la acción penal y se levantó la medida de aseguramiento.

En consecuencia, la parte demandante estaba habilitada para activar el aparato judicial a través de la reparación directa hasta el 6 de julio de 2019, pero al haber

presentado la demanda el 30 de junio de 2020 sin ninguna excepción aplicable ni la suspensión del término, se concluye que en el presente asunto se configuró la caducidad por lo que se rechazará la demanda de plano.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la demanda de reparación directa incoada por Dulcinea Garavito Parra y otros contra la Nación-Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación por encontrarse afectada de caducidad.

SEGUNDO: Ejecutoriada la presente decisión, **ARCHIVAR** el expediente, una vez efectuadas las respectivas anotaciones en el sistema de información judicial "Siglo XXI".

Esta decisión fue discutida y aprobada en la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada

(Ausente con excusa)
LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada