

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO No. 70

Santiago de Cali, cinco (5) de marzo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Reparación Directa
EXPEDIENTE:	76001-33-33-018-2016-00261-01
DEMANDANTE:	Segundo Miguel Gómez Gamboa
DEMANDADO:	Departamento del Valle del Cauca
PROVIDENCIA:	Confirma providencia.

AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

I. MOTIVO DEL PRONUNCIAMIENTO

Corresponde a la Sala Unitaria decidir el recurso de apelación formulado por la parte actora, contra el auto interlocutorio proferido en audiencia inicial de octubre 3 de 2018, mediante el cual el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral del Circuito de Cali declaró de oficio probada la excepción de “caducidad”.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

El señor Segundo Miguel Gómez Gamboa, actuando por conducto de apoderado a través del medio de control de reparación directa, pidió que se declare al Departamento del Valle del Cauca administrativamente responsable de los daños materiales que se generaron con ocasión de los permisos otorgados por la Unidad Ejecutora de Saneamiento –adscrita a la Secretaría de Salud Departamental del Valle del Cauca-, pues dicha entidad no estaba facultada para ello. No obstante el juez declaró la terminación del proceso, mediante providencia que fue recurrida en apelación.

III. PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Cali, mediante auto interlocutorio¹, declaró probada la excepción de “caducidad”, argumentando (minuto: 19:40 a 21:15):

“(…) De lo anterior, se desprende que con la expedición del Acta de aplicación de la medida sanitaria al establecimiento de comercio “Granja Mi Gómez”, se materializó el daño que presuntamente causó el detrimento alegado por el actor, razón por la cual, es a partir de ese momento que debe empezar a contarse el término con el que contaba el actor para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para que le sea reparado el supuesto menoscabo que le generó el actuar de la administración.

¹ Folios 218-221 del expediente.



Así pues, tomando como punto de partida el 06 de julio de 2013, día siguiente a la materialización del hecho dañino, de conformidad con lo previsto en el literal i), numeral 2° del artículo 164 del CPACA, el término máximo para impetrar la demanda era el día 06 de julio de 2015, no obstante lo anterior, la convocatoria de la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, fue presentada el día 21 de diciembre de 2015, cuando había transcurrido el término de 2 años 5 meses y 15 días (folios 3 y 4 c.u) según constancia expedida el 09 de marzo de 2016, por la Procuraduría 60 Judicial I para asuntos administrativos de Cali, es decir cuando ya había precluido el plazo de los dos (2) años consagrado en la norma citada, para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que lleva a concluir que se encuentra probada la excepción de oficio de caducidad en el presente asunto..."

IV. EL RECURSO Y LA OPOSICIÓN.

4.1. Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte actora apeló la decisión de declarar probada la excepción de "caducidad", exponiendo: (minuto 24:30 a 25:20).

"...En el mismo documento al que hice mención, proferido en agosto 10 de 2015 dice: "por tal razón el INVIMA no emitirá ningún acto administrativo hasta la finalización del proceso jurídico sancionatorio", lo cual conlleva a pensar que el proceso se encontraba en curso, no había un proceso terminado para declarar la finalización de la investigación o de la sanción administrativa de que era objeto mi cliente el señor Miguel Gómez, en razón a lo anterior, teniendo en cuenta las fechas que ha mencionado el despacho en esta diligencia, se tiene que la acción se presentó a tiempo.

Por lo anterior, me permito sustentar este recurso de esta forma y pedirle al honorable tribunal que revoque la decisión tomada en esta diligencia".

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De conformidad con lo señalado en el artículo 153² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), esta Corporación es competente para conocer del recurso de alzada interpuesto en el proceso de referencia, por lo que procede a resolver de fondo. El magistrado ponente tiene competencia funcional para resolver el recurso interpuesto, pues la decisión recurrida fue proferida en la audiencia inicial al tenor del numeral 6³ del artículo 180 del CPACA, razón por la cual el recurso de apelación será igualmente resuelto con auto de ponente⁴.

² "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."

³ 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. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

⁴ C. de E. Sección Tercera. Subsección A. CP: Dr. Hernán Andrade Rincón. Noviembre 29 de 2016. Radicación: 25000-23-36-000-2014-00228-01(58318) Actor: Consorcio Obras del Río 2010 Demandado: Empresa de Servicios Públicos de Sopó – EMSERSOPO: "...la providencia que decide las excepciones previas -proferida dentro de la audiencia inicial- será de competencia exclusiva del Juez o Magistrado Ponente, por ser una norma especial que prevalece sobre los artículos 125 y 243 del CPACA: de igual forma, la competencia para resolver la apelación será, en todos los casos del Magistrado o Consejero Ponente, sin que en ningún caso sea necesario integrar la respectiva sala de decisión, lo que garantiza en mayor medida los principios de celeridad y eficacia que permean la nueva normativa procesal."



5.2. Problema jurídico

La controversia jurídica planteada se resuelve respondiendo a la siguiente pregunta:

- **¿Operó el fenómeno de la caducidad del medio de control de reparación directa aquí ejercitado?**

5.3. TESIS DE LA SALA.

La Sala Unitaria confirmará la providencia impugnada, por las siguientes razones:

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

5.4.1. El literal i), numeral 2° del artículo 164 del CPACA, preceptúa:

“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. (...)*”

5.4.3. El Consejo de Estado en cuanto a la caducidad de la acción (hoy entendida como caducidad del medio de control), ha dicho lo siguiente⁵:

“La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la organización jurisdiccional del poder público, a efectos de que el respectivo litigio o controversia sea definido con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello (...)”.

5.5. CASO CONCRETO.

El señor Segundo Miguel Gómez promovió el medio de control de reparación directa en contra de la Departamento del Valle del Cauca - Unidad Ejecutora de Saneamiento, pidiendo el pago de perjuicios materiales, señalando como hecho generador del daño, la cesación de las actividades de cría, engorde, sacrificio y comercialización de aves de corral, como consecuencia de los requerimientos efectuados por el INVIMA pese a que contaba con los permisos para el funcionamiento de la Granja MiGómez ubicada en la Vereda la Gaviota, Municipio de Darién, pues contaba –según la demanda- con los parámetros de salubridad correspondientes.

⁵ C. de E. Sección Tercera. CP. Dr. Enrique Gil Botero. Radicación 08001-23-31-000-2010-00762-01(41037) julio 26 de 2011.



El a quo resolvió declarar probada de oficio la excepción de caducidad en audiencia inicial; para tomar tal decisión, profirió Auto No. 1199 en el cual advirtió la posibilidad de declarar oficiosamente probada la excepción de caducidad, pero para ello requirió decretar la práctica de una prueba, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2º del numeral 6º del artículo 180 (folios 160-161), en consecuencia profirió el auto de pruebas No. 531 en aras de oficiar al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos (INVIMA) con el fin de se sirva remitir copia de lo siguiente:

“Expediente completo que contenga el trámite adelantado para proporcionar el registro sanitario al establecimiento “Granja Mi Gómez” donde se incluyan los requerimientos efectuados debidamente notificados, actas de visita y solicitudes de plan de mejoramiento”

Una vez recibida la prueba requerida, reanudó la audiencia inicial la cual fue celebrada el 3 de octubre de 2018, reitera la Sala, donde declaró probada la excepción señalada, decisión que es objeto de esta apelación.

La Sala en primer lugar se referirá a la caducidad, con el fin de verificar si el medio de control se ejercitó dentro del término establecido en el literal i), numeral 2º del artículo 164 del CPACA, el cual preceptúa:

*“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. (...)”* (Destaca la Sala)

Del aparte transcrito se concluye que los dos años deben contarse a partir del día siguiente, i) a la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o ii) desde cuando el actor tuvo o debió tener conocimiento del mismo (obsérvese que la palabra “mismo” está en género masculino, luego se refiere al daño), si fue en fecha posterior, pero solo si prueba la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia⁶.

El Consejo de Estado, en vigencia del código anterior, precisó que en aquellos eventos donde no resulte clara la observancia del término de caducidad, debe ella computarse desde el conocimiento del hecho dañoso y no desde su ocurrencia, veamos⁷:

“Si bien es cierto que el inciso 4º del artículo 136 del C.C.A. establece que el término de caducidad para instaurar la acción de reparación directa se cuenta a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajeno por causa de trabajos públicos, dicha norma entendida de manera racional debe interpretarse en el sentido de que no basta con la realización pura y simple del hecho causante del daño sino que es necesario que haya sido conocido por el afectado, lo cual en la mayoría de las veces ocurre al mismo tiempo. Sin embargo, cuando la producción de esos eventos no coincide temporalmente, el principio pro actione debe conducir al juez a computar el plazo de caducidad a partir del momento en el cual el demandante conoció la existencia del hecho dañoso por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción.”

⁶ La palabra “haberlo” también está en género masculino, reiterando que se refiere al daño, no a la acción ni a la omisión que serían las otras posibilidades desde el punto de vista gramatical, cuyo género obviamente es femenino.

⁷ C. de E. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de julio 7 de 2011. Radicación: 73001-23-31-000-1999-01311-01(22462). CP. Dra. Gladys Agudelo Ordoñez.



Ya en vigencia del CPACA, la misma Sección de la alta corporación de lo contencioso-administrativo, ha reiterado⁸:

"(...) Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

28. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

29. Para la caducidad de las demandas incoadas en ejercicio del medio de control de reparación directa, de conformidad con el literal (i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se estableció un 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.

(...)

33. Así pues, para resolver el asunto de marras basta con establecer en cuál de estos dos momentos se concretó el daño antijurídico que se alega. (...)"

De acuerdo con la normativa citada, la jurisprudencia parcialmente transcrita y los argumentos expuestos en precedencia, la Sala Unitaria, advierte que el recurrente afirma que no existe ningún acto administrativo o decisión que finalice un proceso sancionatorio en contra del demandante por incumplimiento a la implementación del plan de mejoramiento planta de sacrificio para aves Granja MiGómez, por tal razón el perjuicio aún persiste en el tiempo.

No obstante, según el material probatorio obrante en el plenario y recaudado por el a quo advierte este ponente que el demandante suspendió sus actividades productivas desde el 13 de mayo de 2011 según lo afirmó el propio actor en petición radicada ante INVIMA (folio 28) y mediante oficio de febrero 4 de 2015 desistió de acogerse al plan gradual de cumplimiento para evitar sanciones según consta a folio 31 del expediente.

De virtud de lo anterior, al haber desistido el actor de acogerse a los requerimiento del plan gradual, es claro y se entiende que no se dio trámite al proceso sancionatorio en su contra y según la información suscrita por la Coordinadora Grupo de Trabajo Territorial Occidente 2 dirigida al demandante el 10 de agosto de 2015 *"Es así que este desistimiento se remitió a la Dirección de Operaciones Sanitarias del Instituto con el fin de no continuar realizando visitas de seguimiento PGC al respectivo establecimiento"* (folio 214-215), por lo tanto no le asiste razón al recurrente cuando afirma que el daño persiste al no finalizar la investigación o sanción administrativa, pues dicha investigación o proceso administrativo no se adelantó, pero además que el daño alegado deviene, como expone el propio actor, del cierre de la granja.

⁸ C. de E. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de noviembre 24 de 2017. Radicación: 680012333000201400484 01(59884). CP. Dr. Danilo Rojas Betancourth.



Ahora bien, según lo anotado en esta providencia, el cierre y subsecuente cese de actividades de la Granja MiGómez ocurrió desde el 13 de mayo de 2011, pero según consta en el documento denominado formato de aplicación de medida sanitaria de seguridad, en la cual se resolvió: "Aplicar la medida sanitaria de seguridad consistente en Suspensión Total de Trabajo y Servicios.." suscrita entre el actor y el INVIMA, puede pregonarse que el daño se consolidó a más tardar el 5 de julio de 2013 como consta a folios 199-200 del expediente, fecha de la cual data el acta en referencia.

5.6. CONCLUSIÓN

En consecuencia, le asiste razón a la primera instancia cuando determinó que la caducidad debe computarse a partir de la fecha en que el actor suscribió el acta de suspensión total de trabajo, por la sencilla razón de que sólo a partir de ese día, el demandante tuvo un interés actual y concreto para acudir a la jurisdicción hasta el 6 de julio de 2015, quiere ello decir que cuando radicó la solicitud de conciliación extrajudicial el 21 de diciembre de 2015⁹ y según acta individual de reparto el 11 de abril de 2016¹⁰ muestran claramente que se presenta por fuera del término de los dos (2) años al tenor del artículo 164 numeral 2 literal i) del CPACA, por lo tanto hay lugar a confirmar la providencia apelada.

VIII. DECISIÓN

Por tanto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Unitaria del Sistema Oral,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 613 proferido en la audiencia inicial del 3 de octubre de 2018, que declaró probada de oficio la excepción de caducidad por el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral del Circuito de Cali.

SEGUNDO.- Ejecutoriada la presente providencia, envíese el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


OSCAR SILVIO NARVÁEZ-DAZA
Magistrado

⁹ Folio 3 del expediente.

¹⁰ Folio 114 del expediente.