

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá, D.C, diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Radicado	11001333603520160016900
Medio de Control	Reparación Directa
Demandante	Martha Jenny Villa Herrera y otros
Demandado	Bogotá D.C. – Secretaría de Educación

SENTENCIA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de reparación directa, sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede este Despacho Judicial a proferir sentencia dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

La señora Martha Jenny Villa Herrera, a través de apoderado, presentó demanda de reparación directa en contra de Bogotá D.C. – Secretaría de Educación, por considerar que es responsable de las enfermedades de origen profesional por las cuales fue declarada inválida.

1.2. PRETENSIONES

La parte accionante solicitó las siguientes declaraciones y condenas:

"1. Se declare que las enfermedades de origen profesional por las cuales fue calificada inválida MARTHA JENNY VILLA HERRERA ocurrieron por culpa de empleador.

2. Se declare la responsabilidad por culpa patronal de que trata el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo, por incumplimiento de las obligaciones del empleador en materia de salud ocupacional y riesgos laborales frente a la docente MARTHA JENNY VILLA HERRERA.

En consecuencia

3. Se condene a la Alcaldía de Bogotá D.C. – Secretaría de Distrital de Educación al pago de la indemnización plena de perjuicios a favor del demandante, que incluya los perjuicios materiales (tipo daño emergente y lucro cesante) e inmaterial (tipo daño moral, daño a la salud y perjuicios de vida en relación) que se prueben durante el proceso. Entre ellos.

4.1 Por concepto de DAÑO MORAL: A favor de MARTHA JENNY VILLA HERRERA, el valor de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes o el mayor valor que reconozca el Consejo de Estado por este concepto al momento del fallo.

4.2 Por concepto de PERJUICIO DE VIDA DE RELACIÓN a favor de MARTHA JENNY VILLA HERRERA, el valor de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes o el mayor valor que reconozca el Consejo de Estado por este concepto al momento del fallo.

4.3 Por concepto de DAÑO A LA SALUD a favor de MARTHA JENNY VILLA HERRERA, el valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes o el mayor valor que reconozca el Consejo de Estado por este concepto al momento del fallo.

4.4 Daño Material – lucro cesante: Que se deben reconocer a favor de MARTHA JENNY VILLA HERRERA, el valor del salario mensual, el cual dejara de percibir desde el momento en el cual hubiera recibido la pensión de jubilación...

La indemnización total por lucro cesante es \$ 254.604.000..."

1.3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

El fundamento fáctico de la demanda, en síntesis, es el siguiente:

- En abril del año 2000, luego de haber superado el concurso de méritos, la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., mediante Resolución No. 1287 nombró a la señora Martha Jenny Villa Herrera como docente de la división básica primaria en la concentración Escolar Casablanca de la Localidad de Kennedy de Bogotá.
- La población estudiantil que debía atender la señora Villa Herrera eran niños en condiciones de vulnerabilidad por situaciones de abandono, violencia, consumo de sustancias psicoactivas y hurto. Por lo cual, se aduce en la demanda, que la maestra (al igual que otros docentes) era objeto de constante maltrato verbal e irrespeto por parte de los estudiantes.
- De tales situaciones, se dice, que se informaba a los superiores, pero no se tomaron medidas al respecto. Así que la labor docente la tuvo que sortear sin orientación y sin la debida atención de las autoridades administrativas de la institución ni del Distrito Capital, como empleador.
- En el año 2003, la demandante fue asignada al INEM Francisco de Paula Santander en la localidad de Kennedy, dada la fusión de la Escuela Casa Blanca con dicha institución. En el INEM, la situación laboral empeoró para la demandante, pues se pasó de una institución de tener 10 cursos de primaria a otra con 24 cursos por jornada (mañana y tarde). En total la población estudiantil en el INEM era de 8000 estudiantes para una planta de 240 maestros.
- Como consecuencia de lo anterior, se le generó una sobre carga laboral, lo que le ocasionó desgaste físico y emocional, afectando progresivamente su estado de salud. Particularmente, entre los años 2007 y 2012 tuvo que estar en constantes incapacidades laborales, debido a trastornos de ansiedad y depresión.
- En el mes de octubre de 2013, la demandante se desvinculó como docente por calificación de pérdida de capacidad laboral del 96%, debido al trastorno depresivo ansioso, linfoma cutáneo y ambliopía en ojo derecho severo de origen laboral.

1.4. FUNDAMENTOS JURIDICOS

La parte demandante señaló que Bogotá D.C. – Secretaría de Educación era responsable a título de falla del servicio por el daño sufrido, consistente en el trastorno mixto de ansiedad, depresión y trastorno mixto adaptativo. Adujo que el daño fue generado por el incumplimiento de la normatividad en materia de salud ocupacional, así como por la falta de implementación de un sistema preventivo de riesgos, como eran la sobrecarga laboral, asignación de tareas sin la capacitación debida, excesivo número de estudiantes a cargo, infraestructura física inadecuada y población estudiantil problemática debido a su condición de vulnerabilidad.

Indicó adicionalmente que el nexo de causalidad se encontraba demostrado, en la medida que la Junta de Calificación de Invalidez había determinado que las afecciones padecidas eran de origen laboral.

1.5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Bogotá D.C. – Secretaría de Educación se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló la excepción de mérito denominada "*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACION*". Para el efecto,

señaló de manera escueta que la entidad no estaba en la obligación de reparar el daño aducido en la demanda y que además que los perjuicios solicitados no estaban acreditados.

1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.6.1. Parte demandante

La parte demandante después de hacer énfasis en los hechos demostrados, insistió en que la entidad demandada debe ser declarada responsable a título de falla del servicio por el daño padecido, lo cual conllevó a que su capacidad laboral se mermara en un 96%.

Así mismo, refirió que en atención a lo señalado por la señora Clara Ochoa Villamil en la audiencia de pruebas, los perjuicios solicitados habían quedado plenamente acreditados.

1.6.2. Parte demandada

Bogotá D.C. – Secretaría de Educación no presentó alegatos de conclusión.

1.6.3. Ministerio Público

El representante del Ministerio Público no presentó concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo¹, en adelante CPACA, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De un lado, fijó el criterio material, disponiendo que son de conocimiento de esta jurisdicción las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones u operaciones sujetos al derecho administrativo y las actuaciones de los particulares cuando ejerzan funciones administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y, de otro, un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad sujeta al derecho administrativo para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

Igualmente, conforme al numeral 1º del artículo 104 ibidem la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos procesos en que se debate la responsabilidad extracontractual del Estado, asunto sobre el que versa el *sub judice*. Así las cosas, basta que se le impute responsabilidad a una entidad pública, para que se trámite la controversia ante esta jurisdicción.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con el artículo 155 del CPACA², que dispone que los juzgados administrativos son competentes en los casos de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de 500 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes.

¹ CPACA artículo 104.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable [...]

² "Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

2.2. TRÁMITE DEL PROCESO

- Martha Jenny Villa Herrera presentó demanda a través del medio de control de reparación directa, en contra del D.C. – Secretaría Distrital de Educación. La demanda fue repartida al Juzgado 54 Administrativo del Circuito de esta ciudad, Despacho que mediante auto de 4 de mayo de 2016 la remitió a los Juzgados Administrativos de la Sección Tercera en razón a la competencia funcional. La demanda correspondió a este Juzgado, según acta de reparto del 22 de julio de 2016.
- Por auto del 31 de mayo de 2017 se promovió conflicto de competencia, y el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Plena, el 4 de diciembre de 2017, resolvió el conflicto asignando la competencia a este Despacho Judicial. Mediante auto de 5 de julio de 2019, se admitió la demanda. (Fol. 80-81, c. 1).
- La entidad demandada contestó la demanda, proponiendo excepciones de mérito las que denominó extralimitación respecto de la tasación de los daños morales e inexistencia de la obligación. Como excepciones previas presentó las de caducidad de la acción de reparación directa, inepta demanda y falta del requisito de procedibilidad.
- El 27 de enero de 2020 se corrió traslado de los escritos de excepciones, permaneciendo en silencio la parte demandante.
- Por auto de 28 de septiembre de 2020 (Doc. No. 3 expediente digital) se resolvieron las excepciones previas, declarándolas no probadas. Y respecto de la excepción de caducidad, se determinó que sería analizada en la sentencia, una vez se contara con todas las pruebas.
- El 6 de mayo de 2021 se llevó a cabo la audiencia inicial en donde se desarrollaron todas las etapas dispuestas en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (Doc. No. 3 expediente digital).
- El 1 de marzo de 2022 se realizó la audiencia de pruebas, la cual continuó hasta el 25 de mayo de la misma anualidad, donde se cerró el periodo probatorio y se corrió el traslado para la presentación de los alegatos de conclusión (Docs. Nos. 45-87 expediente digital).
- El 5 de septiembre de 2022, según constancia secretarial el proceso fue ingresado al Despacho para proferir sentencia (Doc. No. 95 expediente digital).

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

Tal como se indicó en la audiencia inicial, el Despacho establecerá si hay lugar a declarar administrativa y patrimonialmente responsable a Bogotá D.C. - Secretaría de Educación, por los perjuicios causados a la señora Martha Jenny Villa Herrera, por la pérdida de la capacidad laboral del 96%, debido al incumplimiento de las obligaciones que tenía como empleador en materia de salud ocupacional.

En el evento en que se resuelva positivamente el problema planteado, se analizará si se encuentran acreditados los perjuicios solicitados en la demanda.

2.4. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

2.4.1. Del fundamento constitucional de la responsabilidad del Estado

El artículo 90³ de la C.P, constituye la cláusula general de responsabilidad del Estado Colombiano, de acuerdo con el cual y siguiendo el modelo de la Constitución Española, se acogió la teoría del daño antijurídico; entendiéndolo no como *"aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado, sino como el perjuicio que es provocado a una persona que"*

³ El artículo 90: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que les sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales años, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste"

*no tiene el deber jurídico de soportarlo*⁴; siempre y cuando exista título de imputación por acción u omisión a una autoridad pública.⁵

De esta manera, para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado se deben cumplir varios presupuestos, a saber: que el daño exista, sea antijurídico e imputable por acción u omisión al Estado. En consecuencia, se procede a realizar el estudio de los elementos de la responsabilidad, a fin de fundamentar la decisión a adoptar.

2.4.2. Del daño y sus elementos

El daño es entendido como *"la lesión del derecho ajeno, consistente en el quebranto económico recibido, en la merma patrimonial sufrido por la víctima, a la vez que en el padecimiento moral que lo acongoja"*⁶. Este concepto señala dos situaciones, la primera consiste en que el daño es la lesión del derecho ajeno; y la segunda, que el daño conlleva o genera una merma patrimonial, haciendo referencia a sus consecuencias negativas o adversas.

Sobre los elementos del daño, el Consejo de Estado⁷ ha indicado que éste existe en la medida que cumpla varias características; una de ellas es que sea cierto e incuestionable; así mismo debe ser personal, en atención a que el que lo haya sufrido sea el que manifieste interés en su reparación; subsistente, en tanto no haya sido reparado y antijurídico, en la medida en que quien lo sufra no tenga la obligación de soportarlo.

2.4.3. De la imputación fáctica y jurídica del daño

La imputación fáctica o material del daño se predica cuando se encuentra demostrado el nexo de causalidad entre el actuar de la entidad demandada, bien sea por acción u omisión, y el daño sufrido por la víctima.

En la actualidad, la imputación fáctica del daño se construye desde la perspectiva de la identificación de la causa adecuada del mismo, teoría que propende por identificar cuál fue la acción u omisión que concretó el daño por parte de la entidad demandada o si, por el contrario, dicha concreción le es atribuible a la víctima, a un tercero o al azar.

Respecto de la causalidad, los doctrinantes Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, indican: *"La existencia de una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido es, lógicamente, una condición indispensable para que pueda atribuirse a aquélla el deber de resarcir dicho daño"*⁸.

Ahora bien, el criterio jurídico de la imputación es indispensable para la determinación de la responsabilidad, dado que no basta con establecer la relación fáctica entre el daño y la acción u omisión del demandado, sino que además es necesario identificar el régimen jurídico aplicable. Se debe observar, entonces, si en el caso bajo análisis se evidencia una falla del servicio por el incumplimiento de un deber legal o la concreción de un riesgo que conlleve a aplicar el régimen objetivo, ya sea por riesgo excepcional o por daño especial, si el Estado causó el daño a través de una actuación lícita.

En atención a lo señalado en la demanda, es importante traer a colación el criterio adoptado por el Consejo de Estado, respecto a la responsabilidad del Estado por la configuración de una falla del servicio.

"La Sección Tercera de la Corporación ha determinado que, en vista de que la Constitución Política no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual, sino que dejó en manos del juez la labor

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-333/96. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Ibidem

"Son dos las condiciones indispensables para la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial con cargo del Estado y demás personas jurídicas de derecho público, a saber: el daño antijurídico y la imputabilidad del año a alguna de ellas:"

⁶ Fernando Hinestroza Forero. Derecho Civil obligaciones. Pág. 538

⁷ Entre otras: Sentencia 14 de marzo del 2012. Rad. 21859 C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia 1 de julio del 2015. Rad. 30385 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁸ Curso de Derecho Administrativo, Vol. II, 12ª Edición p. 412.

de definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar”, la jurisprudencia no puede establecer un único título de imputación a aplicar en eventos fácticamente semejantes. En todo caso, tales consideraciones no implican el desconocimiento del derecho fundamental a la igualdad, reflejado en la construcción jurisprudencial de una argumentación específica constitutiva de un precedente – por parte de esta Corporación – en asuntos en los que se presenten daños antijurídicos similares...

La falla en el servicio genera responsabilidad cuando se acredita la extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, defectuoso cumplimiento o incumplimiento de obligaciones, u omisión o inactividad de la administración pública, es decir, cualquier irregularidad de la administración que ocasione un daño imputable al Estado”.⁹

2.5. CASO CONCRETO

Previo a resolver el caso concreto, es pertinente analizar la caducidad del medio de control propuesto como excepción por la parte demandada. En caso de estar acreditada tal excepción, no habrá lugar a analizar el fondo del asunto.

Caducidad del medio de control

Efectivamente, en el auto de 28 de septiembre de 2020 se indicó que el tema de la caducidad del medio de control sería analizado al momento de proferir la sentencia, una vez se contara con todas las pruebas para el efecto.

Pues bien, la parte demandada propuso como excepción la caducidad del medio de control bajo el argumento el término de caducidad debía contarse a partir del momento en que la accionante fue desvinculada de la institución educativa, lo cual ocurrió el 11 de octubre de 2013. Y como la demanda había sido presentada el 4 de abril del 2016, para ese momento ya había superado el término de los dos años previsto en la Ley 1437 de 2011.

En lo que concierne a la oportunidad procesal para presentar la reclamación de perjuicios en los casos de reparación directa, el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establece:

"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: (...)

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."

Sobre el fenómeno de la caducidad en las acciones, es preciso recordar el criterio señalado por la Corte Constitucional cuando analizó la constitucionalidad del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, así:

"La caducidad es la extinción del derecho de acción por el simple transcurso del tiempo; "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 entonces, 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"¹⁰.

Lo anterior indica que para ejercer el derecho de acción existe un término perentorio fijado en la ley que debe ser acatado por quien pretenda acudir a la administración de justicia, so pena de tener que soportar las consecuencias que de tal hecho se deriven. En los casos en que se acude en ejercicio del medio de control de reparación directa, la demanda debe ser presentada

⁹ Sentencia 28 de junio de 2019 (Rad. 45386), CP. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia C-574 de 1.998.

hasta el vencimiento de los dos (2) años, contados a partir de la fecha de la ocurrencia del hecho dañoso (causado por acción u omisión) o de cuando el demandante conoció o debió conocer el daño, siempre que pruebe el por qué no lo conoció en la fecha de su ocurrencia. De modo que si, vencido dicho término, el accionante no presenta la demanda se entiende que ha fenecido su derecho de acción y, por ende, pierde la posibilidad de solicitar judicialmente el resarcimiento del perjuicio alegado.

Respecto del cómputo de la caducidad de la acción de reparación directa en los casos de daños relacionados con lesiones a la integridad psicofísica, la Sección Tercera del Consejo de Estado, desde el año 2010¹¹, ha indicado de manera clara y constante que el conteo debe efectuarse a partir del día siguiente a la fecha en que se tuvo conocimiento del daño, si este se produjo con posterioridad al tiempo del acaecimiento del hecho dañoso. Daño que, a su vez, es normalmente conocido por el diagnóstico dado por el profesional de la salud, después de la realización de exámenes de laboratorio y/o imágenes diagnósticas.

Dicho criterio se encuentra en total armonía con las dos únicas hipótesis contempladas en el literal i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 para contabilizar el término de caducidad respecto del medio de control de reparación directa, esto es: i) desde el día siguiente al de la ocurrencia del daño; o ii) desde el momento en el que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño. Con ello se descarta del escenario de lesiones psicofísicas, la aplicación del concepto de daño continuado.

De manera reciente, dicha Corporación reiteró el criterio adoptado desde hace más de una década sobre el citado tema, en los siguientes términos:

(...) Según la jurisprudencia mayoritaria de la Sección Tercera, cuando se trata de casos relacionados con lesiones personales cuya existencia sólo se conoce de forma cierta y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, es el juez, de conformidad con lo probado en el proceso, quien define si debe contabilizarse la caducidad desde el momento de la ocurrencia del daño o desde cuando el interesado tuvo conocimiento de este.

Así las cosas, el cómputo de la caducidad, en los casos de lesiones a la integridad psicofísica de las personas, lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza de aquél, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En aquellos eventos la parte debe acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia...

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

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de marzo de 2010, Exp. 19.099, C.P. Enrique Gil Botero. "... el término de caducidad de la acción de reparación directa. En esa perspectiva, la Sala ha señalado, en reiteradas ocasiones, que el término de caducidad de la acción de reparación directa se cuenta a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa fuente o causa del perjuicio, razón por la que es a partir de la mencionada fecha que debe surtir el cómputo del respectivo término legal. Es posible que, en algunas ocasiones, la concreción o conocimiento del daño sólo se produzca con posterioridad al tiempo de acaecimiento de los hechos dañosos fundamento de la acción, circunstancias en las que se empezará a contar el término de caducidad a partir del momento en que alguna de aquéllas tenga ocurrencia, pues, de lo contrario, se estaría cercenando la posibilidad del acceso a la administración de justicia (art. 228 C.P.) y, de otra parte, se colocaría a la persona que padece el detrimento en una situación de incertidumbre en relación con la posibilidad de solicitar la reparación del menoscabo padecido". Ver otras decisiones en igual sentido: Sentencia del 12 de octubre de 2011 – Exp. 20692; Sentencia del 11 de abril del 2012 – Exp. 20134; Auto del 29 de agosto de 2013 - Exp. 47739; Sentencia del 12 de noviembre de 2014- Exp. 29293; Sentencia del 10 de diciembre de 2015 Exp. 43119; Sentencia del 13 de febrero de 2015 - Exp. 31187.

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".

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.⁴²

Así, entonces, atendiendo a la normatividad citada y al criterio jurisprudencial señalado por la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, es pertinente examinar si en el caso concreto para el momento en que fue presentada la demanda ya había operado la caducidad del medio de control, como lo sostuvo la parte demandada.

Para el efecto, se debe recordar que en la demanda se le atribuye responsabilidad por falla del servicio a la Secretaría Distrital de Educación debido al trastorno mixto de ansiedad, depresión y trastorno mixto adaptativo sufridos por la señora Martha Jenny Villa Herrera durante su labor como docente. Tales afecciones fueron tomadas en cuenta para dictaminar su pérdida de capacidad laboral, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá.

Pues bien, de acuerdo con las pruebas documentales allegadas por las partes, las cuales se encuentran a folios 13-120 del cuaderno No. 01, 286-312 Cuaderno No. 02 y 1-232 del cuaderno No. 03, quedaron demostrados los siguientes hechos:

- El en año 2000 la Secretaría de Educación del Distrito, mediante Resolución No. 1287 nombró a la señora Martha Jenny Villa Herrera como maestra de la división básica primaria en la Concentración Casa Blanca de la Localidad de Kennedy de Bogotá.
- En la atención médica brindada a la señora Villa Herrera por parte del servicio de urgencias y consulta externa de Médicos Asociados, en el año 2012, se describe la presencia de epilepsia como patología con manejo farmacológico permanente, así como gastritis, hernia hiatal y fibromialgia.
- En el 11 de febrero de 2013, el médico laboral de la Unión Temporal MEDICOL 2012, en el examen médico realizado a la señora Martha Yenny registró que presentaba trastorno depresivo ansioso, epilepsia y linfoma de piel, por lo cual, fue remitida al servicio de psiquiatría por su inestabilidad emocional, irritabilidad y agresividad; indicó, además, que "no se está tomando ningún Tto farmacológico". Efectivamente, el 16 de abril de 2013, el Dr. Cesar Mauricio Calvo, médico psiquiatra, le diagnosticó "trastorno depresivo ansioso", ordenando control y seguimiento. De esa forma, recibió atención médica de control como se evidencia en las atenciones del 23 de abril, 21 de mayo, 21 de junio, 15 de julio, 21 de agosto, 17 de septiembre y 31 de octubre de 2013.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 29 de noviembre de 2018, Rad.: 47308. Ver sentencias en igual sentido: Sentencia del 22 de octubre de 2020, Rad. 61.767 y del 22 de noviembre de 2021, Rad. 45.233.

- De otro lado, el 18 de julio de 2013, a la demandante le fue diagnosticada por el servicio de oftalmología *"MIOPÍA ALTA ANISOMETROPIA AMBLIOPÍA OD SEVERA"*.
- El 17 de septiembre de 2013, la médica María Lorenza Zamara de MEDICOLSAUD, emitió concepto médico laboral en el que determinó que la señora Villa Herrera presentaba una pérdida de su capacidad laboral del 96% como consecuencia del cuadro clínico de *"TRANSTORNO DEPRESIVO ANSIOSO ASOCIADO A EPILEPSIA, LINFOMA CUTANEO Y AMBLIOPÍA EN OJO DERECHO SEVERA"*. La referida profesional de la salud señaló que las patologías descritas fueron tomadas de los conceptos emitidos por *"PSIQUIATRIA DRA MARÍA DEL PILAR MANCERA DE 21 DE AGOSTO DE 2013, NEUROLOGIA DR PALOMINO DE JUNIO DE 2013, OFTALMOLOGÍA DE 18 DE JULIO DE 2013, DERMATOLOGÍA DE JULIO DE 2012"*. (subrayado fuera de texto).

Puntualmente, respecto del trastorno depresivo que fue tenido en cuenta para establecer la pérdida de capacidad laboral, la médica psiquiatra María del Pilar Mancera en la atención médica del 21 de agosto de 2013 confirmó el diagnóstico de "trastorno ansioso" y dentro del ítem de anamnesis (motivo de consulta, enfermedad actual, evolución) registró *"paciente con control psiquiátrico hace 6 meses; paciente con antecedente de epilepsia desde la infancia ..."*

- El 11 de octubre de 2013, la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, mediante Resolución No. 11677 retiró del servicio a la señora Martha Jenny Villa Herrera por invalidez, con fecha efectiva de retiro a partir del 26 de octubre de la referida anualidad.
- El 15 de septiembre de 2015, la parte accionante radicó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación prejudicial; y el 18 de noviembre de la misma anualidad, fue expedida la constancia de que el trámite de conciliación fue fallido (folio 300 cuaderno No. 01).
- Finalmente, el 19 de noviembre de 2015, la parte demandante radicó demanda en contra de Bogotá D.C. – Secretaría de Educación ante los juzgados laborales del circuito de Bogotá, de donde fue remitida, mediante auto del 18 de marzo de 2016, a la oficina de los Juzgados Administrativos de Bogotá (folios 237-238 del cuaderno No. 01).

Conforme a lo señalado, resulta evidente que el diagnóstico de trastorno depresivo ansioso por el cual se demanda, le fue diagnosticado a la señora Martha Yenny Villa, el 16 de abril de 2013, por el médico psiquiatra Cesar Mauricio Calvo, en atención a la remisión que se hiciera por medicina laboral. Eso quiere decir que ese día (16 de abril de 2013) tuvo conocimiento cierto de dicho daño, pues en las demás fechas anotadas, lo que se hizo fue seguimiento y control a tal enfermedad.

Lo anterior permite inferir que a partir del 17 de abril de 2013 y hasta el 17 de abril de 2015 corrieron los dos (2) años del término de caducidad del medio de control previsto en la segunda hipótesis del literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, pues, de la certeza del daño relacionado con la labor docente, se tuvo conocimiento el 16 de abril de 2013. En esa medida, como la demanda fue presentada el 19 de noviembre de 2015, para esa fecha ya había acaecido el término preclusivo de la caducidad del medio de control. Para el efecto, se deja claro que el trámite de la conciliación prejudicial, radicado el 15 de septiembre de 2013, no suspendió dicho término, toda vez que tal solicitud fue presentada 5 meses después de que había fenecido el plazo dispuesto en la norma.

Es preciso señalar que en este caso no se puede tomar como fecha de partida para el conteo del término de caducidad la fecha de la notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral. Esto porque, como lo ha señalado el Consejo de Estado, 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. Así que la labor de la Junta de Calificación de Invalidez no es hacer diagnóstico, sino establecer la magnitud del daño (perjuicio) respecto de la cual el afectado directo tiene conocimiento previo.

De manera, pues, que la determinación de la pérdida de la capacidad laboral en la que se establece la dimensión del daño (perjuicio) no es requisito previo para demandar, sino el conocimiento cierto de su ocurrencia. En esa medida, bien podía adelantarse el medio de control y solicitar que, mediante prueba pericial¹³, se determinara la pérdida de la capacidad laboral.

En gracia de discusión, si se tuviera como fecha del diagnóstico del trastorno depresivo ansioso, los conceptos médicos de Neurología de junio de 2013 y de psiquiatría del 21 de agosto de 2013, como fue referido en el dictamen expedido por el médico laboral, el término de caducidad del medio de control igualmente había fenecido al momento en que fue radicada la demanda. Esto por cuanto la solicitud de conciliación fue presentada el 15 de septiembre de 2013, es decir, posterior al 22 de agosto de 2015, fecha en que había acaecido la caducidad de la acción.

Por tales razones, el Despacho declarará probada la excepción de caducidad del medio de control de la referencia. Por consiguiente, no hay lugar a analizar el fondo del asunto.

2.6. Costas

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo valorativo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, debe verificarse si hay lugar a condena en costas a la parte vencida.

Se habla de un criterio «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse. Y es «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, tal y como lo ordena el Código General del Proceso. En consideración a lo anterior, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de caducidad, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas, conforme a lo indicado.

TERCERO: Por Secretaría del Juzgado, **NOTIFICAR** la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO: En firme esta sentencia, por Secretaría, **liquídense** los gastos del proceso y en caso de existir remanentes, entréguense a la parte interesada. **Archívese** el expediente, haciéndose las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

GLQ

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 29 de noviembre de 2018, Rad.: 47308

Firmado Por:
Jose Ignacio Manrique Niño
Juez
Juzgado Administrativo
035
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5160046cb72c4c9f6585d5b56256627826b20a8cf1904b43f8f397d532ab10ac**

Documento generado en 19/05/2023 06:35:54 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>