



**Rama Judicial del Poder Publico  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

Barranquilla D.E.I.P., veintinueve (29) de marzo de dos mil diecinueve (2019).-

<b>Radicado</b>	08-001-3333-006-2015-00331-00
<b>Medio de control o Acción</b>	Reparación Directa.
<b>Demandante</b>	<b>ELIZABETH GAMBOA CASTRO y OTROS.</b>
<b>Demandado</b>	Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil.
<b>Juez</b>	<b>MARIANA DE JESÚS BERMÚDEZ CAMARGO.</b>

**I.- PRONUNCIAMIENTO.**

Procede el Juzgado a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral instaurada, a través de apoderado judicial, por la señora Elizabeth Gamboa Castro y otros contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**II.- ANTECEDENTES.**

**II.1 Pretensiones:**

-. Que sea declarada administrativamente responsable la Nación - Registraduría Nacional del Estado Civil, por falla en la prestación del servicio, materializada en la mora o tardanza en el trámite de la expedición de la cédula de ciudadanía de la demandante -quien tuvo que recurrir a una acción de tutela para que le fuera entregado dicho documento como medida de protección a sus derechos fundamentales-.

-. Que como consecuencia de la anterior declaración, sea condenada la Nación - Registraduría Nacional del Estado Civil a pagar a los demandantes perjuicios morales y materiales, daño a la vida en relación, todos de manera indexada junto con los intereses comerciales y moratorios que se lleguen a causar desde la sentencia, hasta que se realice el pago.

**II.2. Hechos:**

-. Que el 31 de agosto de 2007 solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la expedición de su cédula de ciudadanía.

- Que transcurrido un (1) año de haber realizado la petición de la entrega de su documento de identidad, se dirigió a la sede de la Registraduría en Barranquilla con el fin de reclamar su cédula, sin obtener respuesta en esa oportunidad como tampoco en los años siguientes.
- Que se vio obligada a instaurar una acción de tutela el 17 de julio de 2013 contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, demandando la protección de su derecho fundamental a estar debidamente identificada en conexidad con otras garantías superiores, como el derecho al trabajo.
- Que con fallo de 30 de junio de 2013, le fueron amparados los derechos fundamentales invocados, lo que conllevó a que como medida de protección fuese ordenada la expedición del documento dentro de un plazo de treinta (30) días.
- Que como consecuencia de la mora en la expedición de su cédula de ciudadanía, la demandante estuvo indocumentada por un periodo superior a seis (6) años, lo que conllevó a que le fueron asestados perjuicios directos de orden material, moral y de la vida en relación, que deben ser reconocidos.

### **II.3. Posición de las partes.**

#### **Demandante:**

Alega la actora que la entidad demandada al demorar por más de seis (6) años, la expedición de su documento de identidad, terminó incursionando en la omisión de una de sus funciones institucionales, lo que se considera una falla del servicio cuyo fundamento de responsabilidad patrimonial se encuentra consagrado por el artículo 90 de la Constitución Nacional.

#### **Demandada:**

Al tiempo de negar la mayoría de hechos de la demanda y de manifestar atenerse a lo que resultase probado respecto de los demás, la demandada se opuso frontalmente a sus pretensiones, para lo que formuló la excepción de fondo de caducidad de la acción.

### **II.5. Concepto del Ministerio Público.**

No emitió concepto.

### **III.- ACTUACIÓN PROCESAL.**

La demanda fue presentada el 18 de diciembre de 2014<sup>1</sup> ante la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Valledupar, siendo asignada por reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de esa ciudad, quien a través de auto de 12 de febrero de ese año declaró carecer de competencia para conocer el asunto en razón que la falla del servicio demandada sucedió en Barranquilla, ordenando remitir el expediente a su Oficina Judicial.<sup>2</sup>

El 23 de marzo de 2015 fue recibido el expediente por la Oficina Judicial de Barranquilla, siendo asignado al conocimiento del Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de esta ciudad, quien el 30 de junio de 2015 profirió auto de avocando el conocimiento del proceso<sup>3</sup> y posteriormente en proveído de 12 de agosto de 2015 decidió inadmitir la demanda<sup>4</sup>.

Subsanada la demanda, fue proferido auto admisorio de la misma el 7 de marzo de 2016<sup>5</sup>, que notificado en debida forma la entidad demandada, contestó en tiempo con la promoción de la excepción de fondo de "Caducidad de la Acción"<sup>6</sup>.

Surtido el trámite de la excepción con su correspondiente traslado<sup>7</sup>, fue señalada fecha y hora para el desarrollo de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. a través de proveído de 3 de octubre de 2016<sup>8</sup>.

El 14 de octubre de 2016 se llevó a cabo la audiencia inicial<sup>9</sup>, la cual fue suspendida, tras haberse presentado una solicitud de nulidad, situación que conllevó al Despacho indagar con el secretario, sobre las fechas de traslado del incidente conforme el numeral 3º del artículo 110.

Seguidamente, mediante providencia de 5 de diciembre de 2016<sup>10</sup> fue programada fecha y hora para continuar la audiencia inicial, la cual se llevó a cabo el 18 de enero de 2017<sup>11</sup>, quedando estacionada en la etapa de decisión de excepciones previas, al instaurarse recurso de apelación por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra la providencia que en esa misma diligencia, declaró infundada la exceptiva de "falta de legitimación en la causa por pasiva".

---

<sup>1</sup> Fls.30-32.

<sup>2</sup> Fl.31.

<sup>3</sup> Fl.36.

<sup>4</sup> Fls.37-38.

<sup>5</sup> Fl.49-51.

<sup>6</sup> Fl.67-111.

<sup>7</sup> Fl.112.

<sup>8</sup> Fls.118-119.

<sup>9</sup> Fls.154-156.

<sup>10</sup> Fl.152.

<sup>11</sup> Fls.157-158.

Surtido el trámite de la apelación, la providencia reprochada terminó siendo confirmada por el Tribunal Administrativo del Atlántico a través de auto de 13 de julio de 2018<sup>12</sup>

Emitido el auto de 28 de agosto de 2018 de “Obedecer y Cumplir” lo resuelto por el superior<sup>13</sup>, fue proferido auto de 17 de septiembre de 2018<sup>14</sup> con el que fue programada fecha y hora para adelantar el resto de la audiencia inicial, a partir de la verificación de los requisitos de procedibilidad y hasta el control de legalidad.

El 16 de octubre de 2018<sup>15</sup>, tuvo ocurrencia la continuación de la audiencia del art.180 del C.P.A.C.A., diligencia en la que por haberse ordenado oficiosamente pruebas meramente documentales, se consideró innecesaria la realización de la audiencia de pruebas y se dispuso que por auto se dispondría lo concerniente a la audiencia de alegatos y juzgamiento. Posteriormente, mediante proveído de 13 de diciembre de 2018<sup>16</sup> se prescindió del periodo probatorio, disponiéndose término para que las partes presentaran alegatos, oportunidad que, únicamente, fue aprovechada por la demandante a través de escrito de 22 de enero de 2019<sup>17</sup>.

#### **IV.- CONSIDERACIONES.**

##### **IV.1. Control de legalidad**

No advirtiéndose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar la sentencia correspondiente, dejando sentado cuál ha de ser el problema jurídico a resolver en este asunto, atendiendo a la fijación del litigio establecida en audiencia inicial llevada cabo el 16 de octubre de 2018.

##### **IV.2. Problema Jurídico**

Se concreta en este asunto en establecer si el medio de control de reparación directa promovido por la parte actora se formuló dentro del término de caducidad de que habla el numeral 2 del artículo 164 del CPACA. En caso negativo, se deberá determinar si la Registraduría Nacional del Estado Civil es administrativamente responsable de los presuntos perjuicios causados a la señora Elizabeth Gamboa Castro, con ocasión a la tardanza en la entrega de su cédula de ciudadanía por un término de aproximadamente

---

<sup>12</sup> Fls.182-184.

<sup>13</sup> Fl.187.

<sup>14</sup> Fl.192.

<sup>15</sup> Fls197-199.

<sup>16</sup> Fl.219.

<sup>17</sup> Fls.223-227.

seis (6) años, según se afirma en la demanda, y en consecuencia resulta procedente condenarla al reconocimiento y pago de perjuicios morales, materiales, y daño a la vida en relación a la demandante ante la demostración de un daño y el nexo de causalidad entre el hecho dañoso y su consecuencia.

#### **IV.3. Lo probado en el proceso.**

Se relacionan como pruebas relevantes, las siguientes:

.- Fallo de tutela de 30 de julio de 2013 proferido por la Sala Civil - Familia – Laboral del Tribunal Superior de Valledupar, que al amparar a la accionante el derecho fundamental a la personalidad jurídica, ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil como medida de protección de dicha garantía, la expedición de la cédula de ciudadanía a la señora Elizabeth Gamboa Castro.<sup>18</sup>

.- Certificación de 23 de octubre de 2018 emanada por la Registraduría Especial de Valledupar, en la que se acredita que la entrega de la cédula de ciudadanía a la señora Elizabeth Gamboa Castro se llevó a cabo el 14 de agosto de 2013, a las 3.07 de la mañana.<sup>19</sup>

.- Listado de firmas de recibido de cédulas de ciudadanía del 14 de agosto de 2013, en donde aparece demostrando que la demandante efectivamente recibió su documento de identidad en dicha calenda.

#### **IV.4. Excepciones.**

##### **.- Sobre la caducidad del medio de control de reparación directa.**

El fenómeno de la caducidad es un presupuesto procesal de carácter negativo que opera en algunos medios de control contenciosos por el transcurso de un término establecido expresamente en la ley, plazo que una vez cumplido restringe la posibilidad de acceder a la administración de justicia a través del ejercicio del medio de control correspondiente sobre el cual operó el fenómeno de caducidad. De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el propósito esencial de la caducidad es evitar que las diversas situaciones generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al convertirlas en situaciones jurídicas consolidadas.

---

<sup>18</sup> FIs.12-23.

<sup>19</sup> FI.215.

Frente a la caducidad del medio de control de reparación directa, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que la demanda de reparación directa caducará, por regla general, al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de 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.

En efecto el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. indica lo siguiente:

*"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 una 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."*

Por otra parte, bajo la vigencia del C.C.A. el Consejo de Estado<sup>20</sup> había señalado que aunque por regla general el término de caducidad debe contabilizarse a partir de la fecha de ocurrencia del daño, en algunos casos resulta necesario identificar el momento preciso en el cual se configura o consolida el daño para poder computar el término de caducidad del medio de control, situación que reviste de complejidad si se tiene en cuenta que en relación con el tiempo no todos los daños pueden ser verificados en un momento exacto, pues es posible que sus efectos se prolonguen en el tiempo o incluso se consoliden en una etapa posterior a la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, tal como sucede en los asuntos en los que se pretende atribuir responsabilidad por falla del servicio médico hospitalario cuando las consecuencias del hecho causante del daño son advertidas en una etapa posterior, caso en el cual no es posible contabilizar el término de caducidad desde una fecha anterior a aquella en que se advirtió el daño generado<sup>21</sup>.

Así, cuando el conocimiento del hecho solo fue posible en un momento posterior a la ocurrencia del mismo, o su consolidación solamente fue perceptible en una fecha igualmente posterior al daño, el **"término de caducidad debe iniciar a partir de que el interesado tuvo conocimiento del daño cuya indemnización pretende, o desde la**

<sup>20</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de agosto de 2011, Expediente No. 19001-23-31-000-1997-08009-01 (20316), C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>21</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia, Fecha 29 de enero de 2004, Expediente No. 25000-23-26-000-1995-00814-01(18273). C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

**cesación del mismo cuando el daño es de tracto sucesivo o causación continuada (...)**<sup>22</sup>. (Se destaca)

En otra oportunidad, el Consejo de Estado se refirió a la circunstancia que no se tenga certeza de la fecha en que se debe iniciar el conteo del término de la caducidad del medio de control de reparación directa – porque no hay forma de establecer la fecha del hecho dañoso o de la fecha en que se tuvo conocimiento del daño. Bajo dicha hipótesis la jurisprudencia se perfiló en la siguiente línea:

*“(...) [E]xiste una falta de certeza y precisión en la fecha origen en la cual la parte demandante pretende el resarcimiento de sus distintos daños, conforme se especificó en los hechos en los que busca endilgar responsabilidad a las entidades demandadas. Por lo anterior, considera el Despacho que no se debe proceder a la declaración de la caducidad en la medida que la parte actora deberá acreditar el conocimiento y la causación efectiva del presunto daño o daños antijurídicos causados, con elementos de juicio que generen convicción al juez respecto de su acaecimiento, por lo que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad. Así las cosas, al no existir exactitud, considera este Despacho, que de acuerdo con la posición de esta Corporación en casos similares, se hace necesario admitir la demanda sin perjuicio de que el juez al momento de fallar, analizando debidamente todo el material probatorio, pueda volver a analizar el tema en cuestión. (...)”*<sup>23</sup>

#### **CASO CONCRETO.**

En el presente juicio se pretende que se declare administrativamente responsable a la Nación - Registraduría Nacional del Estado Civil por falla en la prestación del servicio, materializada en la mora o tardanza en el trámite de la expedición de la cédula de ciudadanía de la demandante, y que consecuentemente, se le condene a pagar los perjuicios irrogados a la actora por esa omisión.

De cara a las aspiraciones de la demandante, la Registraduría Nacional del Estado Civil enrostra la excepción de “caducidad de la acción de reparación directa”, causa que hizo gravitar en el hecho que la demanda estaría caduca por rebasar en su presentación el plazo de los dos (2) años consagrados por el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 que tenía la demandante para promover el medio de control de reparación directa.

Explica la enjuiciada que, de tomarse como momento para contabilizar la “caducidad de la acción” el 31 de agosto de 2008 -año siguiente a la fecha en que la demandante presentó su solicitud de expedición de la cédula-, la acción estuvo caduca a partir del 31 de agosto

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección B. Consejero ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Bogotá, D.C., 7 de febrero del 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2015-00506-01 (57302). Actor: Juan de La Cruz Aguiar Salgado y Otros. Demandados: Nación- Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 21 de mayo de 2018. Radicación número: 76001-23-33-003-2015-00206-01(61399). Actor: Francined de Jesús Cano Ramírez. Demandado: Nación - Registraduría Nacional del Estado Civil y otros.

de 2010, fenómeno que no fue suspendido con la presentación de la solicitud de audiencia de conciliación prejudicial el 5 de agosto de 2014, como quiera que para aquella data, el plazo de la caducidad del medio de control se había completado, tras haber transcurrido cuatro (4) años y un (1) mes aproximadamente, desde el 2009 (año siguiente al de la presentación de la solicitud de entrega de su cédula en el año 2008), calenda a partir de la cual estima la falla del servicio se hizo evidente.

Pues bien, del análisis de los supuestos fácticos sobre los que no hubo controversia por haber sido tenidos por ciertos por los extremos de la Litis, así también, de los que fueron acreditados a partir de las pruebas adosadas al expediente, encontramos que el hecho que ha de tenerse como generador del daño, corresponde al momento en que la señora Elizabeth Gamboa dio cuenta que la Registraduría Nacional del Estado Civil había incurrido en la omisión de entregarle su cédula, desbordando en demasía el plazo seguramente razonable que estaba reglamentado institucionalmente para el año 2007 para la expedición de ese documento, por vez primera.

Es cierto que no hay alusión -siquiera somera, en la demanda como tampoco en la contestación-, mucho menos, existe algún medio de convicción que entregue al Despacho certidumbre respecto del término máximo con el que contó la Registraduría Nacional del Estado Civil para expedir el documento a la señora Elizabeth Gamboa Castro. Más de todos modos, del hecho segundo del libelo genitor se puede establecer que la demandante, al año siguiente del que solicitó su documento de identidad [al 31 de agosto de 2007], se dirigió a la sede de la Registraduría en Barranquilla a reclamar su cédula, como lo hizo en los años siguientes, recibiendo siempre una respuesta negativa.

En tal sentido, más allá que la demandante hubiera permanecido sin cédula, en una circunstancia prolongada hasta el instante en que, debido al apremio de cumplir con un fallo de tutela la enjuiciada, fue reivindicado su derecho fundamental a la personalidad jurídica, expidiendo y haciéndosele entrega de su documento de identidad, lo cierto es que, debe tenerse el 31 de agosto de 2008, como momento a partir del cual ha de desgranarse el plazo con el que contaba la afectada con la indocumentación para el ejercicio oportuno de presente medio de control, por la potísima razón de corresponder al instante en que efectivamente la interesada tuvo conocimiento del daño cuya indemnización después pretendió con su demanda.

Nótese que en el plenario se encuentra demostrado que a la señora Elizabeth Gamboa Castro finalmente le fue entregada su cédula de ciudadanía, a las 3.07 de la mañana del 14 de agosto de 2013. Luego, de la proyección de los dos (2) años de caducidad a partir del 31 de agosto de 2008, figuraron consolidarse, el 31 de agosto de 2010.

Así las cosas, se concluye que la demanda instaurada el 18 de diciembre de 2014 resultó ser tardía, por haber sido presentada estando irremediamente caduca la acción, a cuatro (4) años antes de haber tenido la interesada conocimiento de la falla del servicio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sin que la solicitud de conciliación del 5 de agosto de 2014 hubiera tenido ningún talante de conjurar sus efectos.

No existe duda entonces, que para esta Judicatura la reclamación que nos convoca, sí se encuentra caducada, conllevando tal situación a relevamos de estudiar de fondo el asunto, en pro de establecer la causación del algún perjuicio, -de los que, antelamos, no vemos ninguno con acreditación en el dossier-; circunstancia que, aún errado el Despacho en el estudio de la caducidad, nos deja en el horizonte jurídico de frente a la no prosperidad de las aspiraciones resarcitorias de la señora Elizabeth Gamboa Castro.

#### **.- COSTAS**

Este Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, por cuanto no asumió en el proceso una conducta que lo hiciera merecedora a esa sanción, máxime cuando la causación de las mismas tampoco aparece demostrada en el presente asunto.

#### **V.- DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

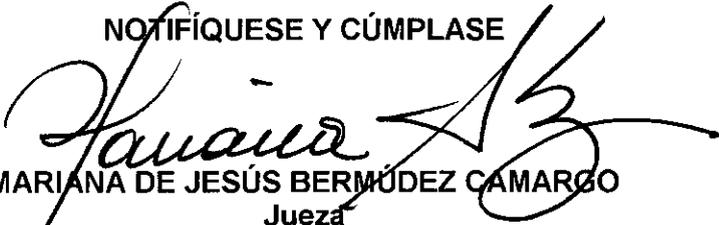
#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR la CADUCIDAD** del medio de control de reparación directa promovido por la señora Elizabeth Gamboa Castro y otros contra la Nación – Registraduría Nacional del Estado Civil, por las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO:** Sin costas, de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta sentencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARIANA DE JESÚS BERMÚDEZ CAMARGO**  
Jueza

