

RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DEL AUTO DEL 12 DE JULIO DE 2022 // 11001-3343-061-2019-00227-00 // BLANCA LUCÍA BOLAÑOS Y OTROS. vs. DISTRITO CAPITAL, CONSORCIO EXPRESS Y OTROS // ALLIANZ SEGUROS S.A. // TPCT

Notificaciones GHA <notificaciones@gha.com.co>

Vie 15/07/2022 4:40 PM

Para: Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C.

<correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>;Juzgado 61 Administrativo Seccion Tercera - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin61bt@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: chemara7913@outlook.com <chemara7913@outlook.com>;notificaciones.judiciales@transmilenio.go.co <notificaciones.judiciales@transmilenio.go.co>;Gerencia Consorcio Express <gerencia@consorcioexpress.co>;Judicial Movilidad <judicial@movilidadbogota.gov.co>;Notificaciones <notificaciones@velezgutierrez.com>;srojas@gha.com.co <srojas@gha.com.co>;Javier Andrés Acosta Ceballos <jacosta@gha.com.co>;Tiffany del Pilar Castaño Torres <tcastano@gha.com.co>

Señores

JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ.

E. S. D.

| | |
|-----------------------------|--|
| MEDIO DE CONTROL: | REPARACIÓN DIRECTA |
| RADICACIÓN: | 11001-3343-061- 2019-00227-00 |
| DEMANDANTES: | BLANCA LUCÍA BOLAÑOS Y OTROS. |
| DEMANDADOS: | DISTRITO CAPITAL, CONSORCIO EXPRESS Y OTROS. |
| LLAMADO EN GARANTÍA: | ALLIANZ SEGUROS S.A. |

ASUNTO: RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DEL AUTO DEL 12 DE JULIO DE 2022, NOTIFICADO POR CORREO ELECTRÓNICO EL 13 DE JULIO DE 2022.

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá D.C., abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de Apoderado General de **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, sociedad comercial anónima de carácter privado, legalmente constituida, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT 860.026.182-5, representada legalmente por el Doctor David Alejandro Colmenares Spence, como consta en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio reposa en el expediente. De manera respetuosa y encontrándome dentro del término legal, manifiesto comedidamente que procedo a, a interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN**, en contra del auto proferido el pasado doce (12) de julio de 2022 y notificado el día trece (13) de julio del año en curso, por medio del cual el Despacho resolvió de manera equivocada, reponer el auto del 7 de junio de 2022 y en consecuencia declarar como no probadas las excepciones previas de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad, solicitando desde ya que sea revocada íntegramente dicha decisión, conforme a los reparos concretos que se formulan.

Con base en lo que dispone el artículo 9 de la Ley 2213 del 13 de junio de 2022, copio este mensaje de datos a los correos electrónicos de las demás partes.

Agradezco confirmar la recepción de los documentos.

Atentamente,

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. No. 19.395.114 de Bogotá D.C.

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.

TPCT

Señores

JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ.

E. S. D.

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
RADICACIÓN: 11001-3343-061-2019-00227-00
DEMANDANTES: BLANCA LUCÍA BOLAÑOS Y OTROS.
DEMANDADOS: DISTRITO CAPITAL, CONSORCIO EXPRESS Y OTROS.
LLAMADO EN GARANTÍA: ALLIANZ SEGUROS S.A.

ASUNTO: RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DEL AUTO DEL 12 DE JULIO DE 2022, NOTIFICADO POR CORREO ELECTRÓNICO EL 13 DE JULIO DE 2022.

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá D.C., abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de Apoderado General de **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, sociedad comercial anónima de carácter privado, legalmente constituida, con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT 860.026.182-5, representada legalmente por el Doctor David Alejandro Colmenares Spence, como consta en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio reposa en el expediente. De manera respetuosa y encontrándome dentro del término legal, manifiesto comedidamente que procedo a, a interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN**, en contra del auto proferido el pasado doce (12) de julio de 2022 y notificado el día trece (13) de julio del año en curso, por medio del cual el Despacho resolvió de manera equivocada, reponer el auto del 7 de junio de 2022 y en consecuencia declarar como no probadas las excepciones previas de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad, solicitando desde ya que sea revocada íntegramente dicha decisión, conforme a los reparos concretos que se formulan a continuación:

I. REPAROS CONCRETOS FRENTE A LA DECISIÓN DEL 12 DE JULIO DE 2022, EN LA QUE SE RESOLVIÓ REPONER EL AUTO DEL 07 DE JUNIO DE 2022 Y EN CONSECUENCIA DECLARAR NO PROBADAS LAS EXCEPCIONES PREVIAS.

1. INDEBIDA VALORACIÓN Y ANALISIS DE LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DENTRO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA.

Es menester señalar que, si bien es cierto, tal y como se indica en el auto recurrido que, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, mediante documento del 05 de marzo de 2020 revocó la decisión del Despacho de rechazar por caducidad el medio de control, mal haría el suscrito en omitir los yerros acotados dentro de tal decisión, de cuya parte considerativa se extrae lo siguiente:

“De acuerdo con el literal i) del numeral 2 artículo 164 del CPACA, la acción Contenciosa Administrativa ejercida a través del medio de control de reparación directa, tiene un término de dos años para interponerse, los cuales se computan (i) por regla general, a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño antijurídico, o (ii) desde cuando el demandante tuvo conocimiento de dicho hecho, siempre y cuando pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha exacta ocurrencia.

2.3. En primer lugar, advierte la Sala, que revisado el expediente se observa lo siguiente:

- a) El 18 de mayo de 2017, la señora Lucila Bolaños Lugo se encontraba dentro de la instalaciones del Portal el Dorado, en el momento en que hacía ingreso al articulado, este cerró la puerta causando aprisionamiento y continúa la marcha con la accionante con medio cuerpo fuera del vehículo.*
- b) Ese mismo día, fue atendida en la IPS MEDICENTRO FAMILIAR, en donde refiere la historia clínica trauma en el tobillo, rodilla y mano, con edema y limitación funcional leve, sin deformidad, es inmovilizada con vendaje en la rodilla izquierda e incapacidad de siete (7) días.*
- c) El 24 de agosto de 2017, ingresó nuevamente por urgencias en la Clínica Palermo, fue medicada e incapacitada por tres (3) días.*
- d) El 24 de agosto de 2017, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses rindió informe pericial de clínica forense, en el que se recomendó concepto de ortopedia y otorgó incapacidad por quince (15) días.*

De la norma en cita se deduce que en asuntos en que la pretensión sea de reparación directa el termino para ejercer este medio de control es de dos (2) años, el cual se computa, por regla general, a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho generador del daño o cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo.

De acuerdo con lo anterior, se observa que en el caso que nos ocupa, el conocimiento del daño por parte de la señora Lucila Bolaños (y por ende de sus

familiares quienes aquí demandan), se configuró hasta el **24 de agosto de 2017**, fecha en la que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses rindió informe pericial de clínica forense y no desde la ocurrencia del hecho, por cuanto la accionante, ingresó en varias oportunidades a urgencias y estuvo incapacitada.”

No obstante, vale la pena acotar que el señor Juez tiene el deber de legal de analizar el trámite y de manera consecuente proferir sentencia anticipada en el proceso en marras conforme con lo establecido en el artículo 182A del C.P.A.C.A, el cual se pone de conocimiento:

“ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

(...)

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

PARÁGRAFO. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará.

Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.” (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Así pues, toda vez que se encuentra acreditada la caducidad del medio de control de reparación directa el cual se ha computado el 23 de julio de 2019, como quiera que el hecho que da base a la acción ocurrió en fecha del 18 de mayo de 2017, término en el cual se conoció de manera concreta e inmediata de las lesiones como bien se expone, pues del registro de la atención médica realizada el mismo día en la IPS, se refiere trauma en el tobillo, rodilla y mano, con edema y limitación funcional leve, sin deformidad, para lo cual es inmovilizada. Así pues, el término de caducidad se empezó a contabilizar efectivamente desde el día siguiente, esto es el 19 de mayo del 2017.

Ahora bien, en lo que se refiere a la suspensión del término de la caducidad, este se originó con la solicitud de conciliación, la cual fue radicada el 15 de mayo de 2019, es decir, faltando 4 días para que operara efectivamente la caducidad. En ese orden de ideas, toda vez que la audiencia de conciliación se llevó a cabo el día 10 de julio de 2019, y la constancia de conciliación se expidió hasta el 17 de julio de 2019. Por tanto, el término máximo para interponer el medio de control fue el 23 de julio de 2019. No obstante, el medio de control se radicó hasta el 14 de agosto de 2019, es decir, en una fecha posterior al cómputo de dicho fenómeno, por lo que resulta más que probado que existe una configuración del fenómeno y por ende el despacho deberá declarar en los términos del artículo 182A numeral 3 del C.P.A.C.A, la terminación anticipada del proceso.

Frente a las excepciones perentorias, el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, mediante Auto Interlocutorio del 11 de julio de 2022, ha precisado lo siguiente:

“- Las excepciones perentorias en la Ley 2080

*61. Las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. Estas se clasifican en procesales²⁴ (nominadas) y materiales²⁵, de fondo o sustanciales²⁶ (innominadas), las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el parágrafo 2.º del artículo 175 del CPACA y, las segundas acometen contra el derecho material, destruyen o aplazan la pretensión²⁷.*

*62. En resumen, las **excepciones perentorias procesales** son aquellos medios de defensa que, una vez configurados, generan la negativa de las pretensiones de la demanda elevadas por la parte activa de la relación procesal. En otras palabras, las que sin negar el nacimiento del derecho pretendido por el demandante, persiguen anularlo o extinguirlo definitivamente, o modificarlo también definitivamente, y por ello excluyen para siempre la pretensión, con fuerza de cosa juzgada²⁸.*

(...)

65. Al respecto, se tiene que el inciso 4.o del parágrafo 2.o del artículo 175 del CPACA (modificado por el artículo 38 de la Ley 2080) consagró que las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta

manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, y este determinó que podrá dictarse esta providencia, en cualquier estado del proceso, cuando el juzgador advierta demostrada una de las perentorias citadas. A su vez, el artículo 187 ibidem señaló que en la sentencia se pronunciará sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

66. En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias procesales, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimir las en la sentencia ordinaria que defina de fondo las pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.

67. Repárese que la Corte Suprema de Justicia ya había indicado desde el siglo pasado (en providencias del 13 de octubre de 1976 y del 31 de marzo de 1982) que el auto que reconoce una excepción perentoria procesal tiene rango de sentencia, tesis que hoy se ha convertido en norma en el ordinal 3.º del artículo 278 del Código General del Proceso.

68. Por tanto, están excluidas del proceso de lo contencioso administrativo decisiones mediante auto sobre excepciones perentorias, y con mayor razón, si se trata de una determinación que declara no probada o impróspera la excepción, puesto que ello sólo contribuye a la dilación injustificada del proceso y la congestión judicial.

69. Ahora bien, si el funcionario judicial estima que está debidamente probada una excepción perentoria procesal, lo que debe hacer es convocar a las partes para que presenten las alegaciones y dictar la sentencia anticipada de conformidad con las reglas que regulan dicho trámite, lo cual debe terminar en el sentido de declararla probada.

70. Sin embargo, si después de leer o escuchar las alegaciones el juzgador considera que no es plausible declarar como probada o demostrada la excepción perentoria, entonces no podrá expedir sentencia anticipada, y, en consecuencia, debe retornar al trámite ordinario, tal y como lo indican el ordinal 3.º del artículo 182A del CPACA y el inciso final de la misma disposición.

71. En tal ilación procesal, sería un absurdo que el juez o magistrado convoque a las partes para emitir sentencia anticipada si está convencido de que no está

probada la excepción perentoria. Es un dislate proferir una sentencia anticipada que declare como no probada o impróspera una excepción perentoria procesal.”

De lo anterior se infiere que, en efecto, deberá el Despacho entrar a analizar los fundamentos de la excepción perentoria solicitada para efectos de garantizar no solamente los derechos de defensa y contradicción de mi procurada, sino, además de ello, acatar lo normado para estos efectos ante el cumplimiento inminente de los requisitos procesales. Inicialmente, quiere llamarse la atención del Despacho respecto de la equivocación en que incurre el accionante e igualmente el análisis somero del Tribunal para computar el término de caducidad, la cual ha operado en el presente caso de acuerdo con las consideraciones que se exponen a continuación. En primer lugar, es preciso recordar la disposición contentiva del fenómeno de la caducidad, a efectos de otorgar total claridad en las fechas que se deben tomar para computar dicho término, que es precisamente el yerro en el que se incurre. Así las cosas, dicha disposición normativa establece que la caducidad es de dos años y se cuenta a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho (acción u omisión), o desde el momento en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de este, cuya expresión literal se trae a colación:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

(...)

*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. (...)*” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Establecido lo anterior, tenemos que la ocurrencia del supuesto hecho generador de la presunta responsabilidad que se pretende endilgar a la parte pasiva obedece precisamente a la falla del servicio por el supuesto acaecimiento del accidente de tránsito donde se vio involucrada la señora BLANCA LUCÍA BOLAÑOS, el cual aparentemente ocurrió el 18 de mayo de 2017 y del que, como ya ha sido indicado se tuvo conocimiento inmediato de las lesiones sufridas, pues no se trata de un daño continuado, sino de uno consecuencia e inminente a la ocurrencia del hecho. Tal postura se encuentra asumida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejero Ponente José Roberto SÁCHICA Méndez, mediante providencia del 19 de febrero de 2021, según la cual:

“Respecto del análisis de caducidad, la jurisprudencia de esta Sección ha sido ecuaníme en señalar que debe efectuarse de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso, en tanto que el juez bien puede enfrentar situaciones en las que: (i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce el daño, por su evidente notoriedad. En este escenario, el daño y el conocimiento de éste por parte del lesionado son concomitantes, de lo cual se sigue que es ese único momento a partir del cual se debe contar el término de caducidad, o (ii) cuando se causa un daño, pero el lesionado no tuvo la oportunidad de conocerlo en el momento de su ocurrencia, sino con posterioridad. En este evento será el momento del conocimiento a partir del cual comenzará a computar el referido término. En línea con lo anterior, también ha considerado de uniforme manera que, en los casos de lesiones personales o enfermedades, al margen de su origen, los dictámenes proferidos por las juntas de calificación de invalidez no marcan el momento de partida de la caducidad de la acción, toda vez que el análisis que dichos órganos efectúan no es de alcance diagnóstico de la enfermedad o lesión padecida, sino que representa la determinación de la magnitud de la respectiva enfermedad en relación con la capacidad del lesionado, al punto que pueden pasar décadas desde que se configuró la lesión y que la persona no se someta al escrutinio de una junta de calificación de invalidez y, no por ello es posible aceptar que, entonces, la caducidad no ha comenzado a correr. Descendiendo al caso concreto, observa la Sala que el daño que señala el grupo demandante consiste en las enfermedades que desarrolló la señora (...), con ocasión, según ellos, de las malas condiciones en el lugar donde desempeñaba las labores al servicio del Ministerio de Trabajo y de la Protección Social y de la ausencia de políticas y programas de riesgos ocupacionales o de seguridad en el trabajo. (...) A pesar de que los demandantes efectuaron la diligencia de conciliación prejudicial, que suspende el término de caducidad, la suerte de la excepción sigue siendo la misma, toda vez que la solicitud que presentaron para tal efecto, se radicó el 23 de septiembre de 2010, como lo indica la certificación expedida por la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca, lo que quiere decir que para el momento de dicha radicación la acción ya estaba caducada. **Por tanto, dado que la caducidad es una institución de orden público, cuya aplicación es irrenunciable dada la primacía de la ley y los principios constitucionales que la rigen, no es posible surtir análisis de fondo en el presente juicio y, como consecuencia, fuerza a esta Colegiatura a modificar la sentencia de primera instancia y a declarar probada la referida excepción, a pesar de que no hubiera sido alegada por las partes.”** (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Aclarado lo que tiene que ver con la caducidad y las situaciones particulares de cada caso que podrán llegar a presentarse, la misma corporación en sentencia de la Sección Tercera, Sala Plena, consejera Ponente Martha Nubia Velásquez Rico, del 29 de noviembre de 2018,

predica las obligaciones en cabeza de la parte demandante para efectos de probar el momento desde el cual se tuvo conocimiento de las lesiones, en este sentido:

“[E]s 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. (...) el cómputo de la caducidad en los casos de lesiones lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia. Los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la administración de justicia, precisamente porque la limitación del plazo para instaurar la demanda -y es algo en lo que se debe insistir- está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada sobre los ciudadanos para que participen en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico o de hechos, omisiones u operaciones administrativas que les causen daños antijurídicos. (...) no es posible, so pretexto de aplicar un enfoque constitucional y los principios pro homine y pro actione, desatender la aplicación de normas de orden público que materializan el derecho fundamental constitucional del debido proceso, afectando de paso la seguridad jurídica, cuando lo que resulta procedente es la valoración de cada caso con sus particularidades concretas. (Subrayado y negrilla fuera del texto)

En aplicación de los preceptos jurisprudenciales, cada vez resulta más evidente el error y la interpretación errónea por parte de los accionantes del término desde el cual comenzó a correr el lapso para demandar, pues en todas las manifestaciones realizadas hasta la fecha, resulta suficientemente claro que las lesiones acaecieron como consecuencia del hecho presentado el día 18 de mayo de 2017, pues ese mismo día fue atendida por la IPS MEDICENTRO FAMILIAR y de acuerdo con lo registrado en su historia clínica, sus lesiones presuntamente fueron, trauma en el tobillo, rodilla y mano, con edema y limitación funcional leve, otorgándole incapacidad inicial. Así pues, mal haría el Despacho en aplicar el supuesto sobre el cual el conocimiento de las lesiones fue configurado únicamente hasta la fecha de expedición del informe pericial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el entendido que, esto solo fue una consecuencia de las presuntas afecciones más no implicó el conocimiento de nuevos supuestos.

Sobre el particular, el Consejo de estado en la misma sentencia precitada, igualmente refiere frente a esta hipótesis, en un caso de símiles características, aclarando que la contabilización no podrá ser errada ante la existencia de dictámenes:

“[E]l señor Jesús Aparicio Vera conoció la existencia del daño consistente en las lesiones sufridas en el atentado, esto es, la pérdida de su ojo derecho y las heridas en su miembro superior derecho, palma de la mano y pulgar derecho, desde el 14 de febrero de 2001. En efecto, tal y como se desprende de las anotaciones consignadas en la historia diligenciada en la Clínica San José de Cúcuta S.A., el 12 de febrero de 2001, el aquí demandante, quien se desempeñaba como escolta del DAS, ingresó con heridas por arma de fuego y luego del examen físico se indicó el motivo de su consulta (...) desde el 14 de febrero de 2001 el ahora demandante conoció la totalidad de los daños sufridos por las heridas de las cuales fue víctima el 12 de febrero de 2001, los que conllevaron, entre otras cosas, la pérdida de su ojo derecho, así como las lesiones de hombro, puño y dedo pulgar por las que fue calificado y hoy reclama una indemnización. De igual manera, no comparte la Sala el argumento de la parte actora, según el cual el “hecho dañoso” se configuró a partir del 26 de noviembre de 2002, según lo establecido en la notificación que se le hiciera al señor Aparicio Vera del dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por cuanto de dicho dictamen se desprende que la estructuración de su invalidez fue a partir del 12 de febrero de 2001. Además, todos los diagnósticos o motivos de calificación que allí se incluyeron son anteriores al dictamen, es decir, del 13 y 14 de febrero de 2001, días en los que se le sometió a dos cirugías para corregir las heridas causadas en su ojo, nervio periférico, hombro y mano, luego, el conocimiento del daño es previo y desde allí se debe contar el término de caducidad. (...) teniendo claro que el señor Jesús Aparicio Vera tuvo conocimiento de sus lesiones desde el 14 de febrero de 2001, el término

para presentar la demandada de reparación directa inició a correr a partir del siguiente día, es decir, desde el 15 de febrero de 2001 y feneció el 15 de febrero de 2003. En ese sentido, dado que la demanda se presentó el 28 de octubre de 2003, de conformidad con lo normado en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, se impone concluir que la acción se presentó por fuera de la oportunidad legal prevista para ello.”¹ (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Expuesto lo anterior, no queda duda que el conocimiento y la configuración del daño que se predica y se pretende se indemnice, fue configurado el día 18 de mayo de 2017, pues fue desde este día en específico que las presuntas lesiones de la señora BLANCA LUCIA BOLAÑOS fueron diagnosticadas y registradas en la historia clínica consecuencia de la atención prestada. Según lo preceptuado en la norma, a partir del día siguiente inició el cómputo del término de caducidad de la acción de medio de control de reparación directa, es decir, el 19 de mayo de 2017. En tal virtud, el fenómeno de la caducidad se configuraría 2 años después, el **19 de mayo de 2019**.

Por su parte, con base en la solicitud de conciliación extrajudicial que fue radicada el 15 de mayo de 2019, el término de caducidad fue suspendido hasta el 17 de julio de 2019 tal como lo ordena el artículo 21² de la Ley 640 de 2001, según la constancia arrojada al proceso. No obstante, debe tenerse en cuenta que el cómputo de términos debe realizarse en días calendario. Tal postura se encuentra asumida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, que mediante providencia del 23 de abril de 2015 dispuso:

“CADUCIDAD DE LA ACCIÓN– Contabilización de términos establecidos en meses o años

*Los términos establecidos en meses o años, como en el caso de la caducidad de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa, respectivamente, **deben ser contabilizados en días calendario o, mejor, en unidades exactas, ya sea de meses o de años, de tal forma que, en principio, no deben***

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Consejero Ponente Martha Nubia Velásquez Rico. Sentencia del 29 de noviembre de 2018. Radicación número: 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308)

² ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, 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 presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable. (Negrilla propia).

excluirse los días no hábiles³ (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

En virtud del cómputo de términos antes señalado, se establece que en el presente asunto la parte demandante suspendió la caducidad el 15 de mayo de 2019, disponiendo así de apenas cuatro (4) días calendario después de la suscripción del acta de conciliación para interponer el presente medio de control. Lo anterior, por cuanto el término de caducidad fenecía el 19 de mayo de 2019. Es decir, la parte Demandante contaba hasta el 23 de julio de 2019, para interponer el medio de control de reparación directa. Sin embargo, al verificar el Sistema Siglo XXI se evidencia que la demanda se radicó solo hasta el **14 de agosto de 2019.**

| | | | | | |
|------------|----------------------|--|------------|------------|------------|
| 2019-08-14 | Reparto y Radicación | REPARTO Y RADICACION DEL PROCESO REALIZADAS EL miércoles, 14 de agosto de 2019 | 2019-08-14 | 2019-08-14 | 2019-08-14 |
|------------|----------------------|--|------------|------------|------------|

Conforme lo expuesto, se reitera que el fenómeno de la caducidad se configuró el 23 de julio de 2019 y la demanda fue presentada en una fecha posterior a la consolidación de dicho fenómeno. Mal haría el Juez en desconocer lo aquí probado bajo al teoría de la configuración del hecho dañoso hasta la expedición del dictamen por parte del Instituto Colombiano de Medicina Legal, limitando el acceso a la administración de justicia de mi prohijada bajo la teoría de cosa juzgada.

En conclusión, se reitera que el fenómeno de la caducidad se ha computado el 23 de julio de 2019 y la demanda fue presentada el día 14 de agosto de 2019, es decir, en una fecha posterior al cómputo de dicho fenómeno. Con fundamento en lo expuesto, solicito comedidamente al Despacho se sirva REVOCAR el auto proferido el pasado doce (12) de julio de 2022 y notificado el día trece (13) de julio del año en curso, en el entendido que, en el presente caso no ha operado la figura de la Cosa Juzgada, dado que lo solicitado por el suscrito obedece a la aplicación de la sentencia anticipada por la configuración de la excepción perentoria de caducidad y no por la inadmisión del Despacho al medio de control, que fue de lo que conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera y providencia ante la cual ALLIANZ SEGUROS S.A., no tuvo oportunidad de pronunciarse.

II. PETICIONES

Conforme a las consideraciones expuestas anteriormente, respetuosamente solicito lo siguiente:

³ Providencia del 23 de abril de 2015, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

- a. Se **REVOQUE INTEGRALMENTE EL AUTO** del pasado doce (12) de julio de 2022 y notificado el día trece (13) de julio del año en curso, por medio del cual el Despacho resolvió de manera equivocada, reponer el auto del 7 de junio de 2022 y en consecuencia declarar como no probadas las excepciones previas de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad

III. **ANEXOS**

1. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Consejero Ponente Martha Nubia Velásquez Rico. Sentencia del 29 de noviembre de 2018. Radicación número: 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308).
2. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, consejero Ponente William Hernández Gómez. mediante Auto Interlocutorio del 11 de julio de 2022, Radicación: 11001-03-25-000-2021-00218-00 (1368-2021).
3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejero Ponente José Roberto Sáchica Méndez, mediante providencia del 19 de febrero de 2021. Radicación número: 81001-23-31-000-2011-00001-01(51153).

IV. **NOTIFICACIONES**

El suscrito, en la Carrera 11A No. 94A-56, Oficina 402 de la ciudad de Bogotá y en la dirección de correo electrónico notificaciones@gha.com.co

Del Señor Juez, Atentamente,



GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA

C.C. 19.395.114 de Bogotá

T.P. No. 39.116 del C.S. de la J.

REPARACIÓN DIRECTA - Fallo inhibitorio

SENTENCIA DE REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA - Cómputo de término de caducidad en reparación directa por lesiones corporales lo determina el conocimiento del daño, pero en algunos casos puede variar

SÍNTESIS DEL CASO: El demandante quien fungía como escolta del Departamento Administrativo de seguridad -DAS- se encontraba en el cumplimiento de su deber de escolta del Rector de la Universidad Libre Sede Cúcuta, se iba movilizando en un vehículo junto con otras personas cuando fue atacado por hombres con armas de fuego, ataque que le provocó lesiones corporales

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Término. Cómputo / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Reiteración jurisprudencial / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Es irrenunciable

En atención a que el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo se encontraba vigente para la época en que se presentó la demanda en ejercicio de la acción de reparación directa y que en torno de dicha norma las Subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación en algún momento tuvieron diferentes posturas cuando los daños se derivaban de lesiones personales, la Sala debe pronunciarse sobre ello con el fin de reiterar el criterio que ha sido acogido para computar el término de caducidad en dichos casos. (...) para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales y para evitar que las situaciones queden indefinidas en el tiempo, el legislador estableció unos plazos razonables para que las personas acudan ante la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones, término que, en caso de vencerse, tiene como consecuencia la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad, lo cual implica la pérdida de la facultad de accionar y así hacer efectivos sus derechos. Dicha figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto por las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez. Se produce cuando el término concedido por la ley para presentar la demanda ha vencido. El término de caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "contra non volenten agere non currit prescriptio", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA - Regulación en código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo - CPACA-

Si bien al proceso en el cual se dictó la sentencia objeto de apelación le resulta aplicable lo establecido en el Código Contencioso Administrativo en relación con la caducidad, la Sala advierte que las normas en las cuales se contempla el tema en la Ley 1437 de 2011 tienen relación con el criterio a reiterar en esta providencia. Para determinar 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 del 2011, se estableció un término de dos años contados a partir: del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño: o, (ii) 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. Así, de

conformidad con este criterio normativo, es preciso determinar entonces en qué momento se concreta el daño antijurídico que se pretende acreditar en la demanda

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164

CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA EN CASOS DE LESIONES PERSONALES - Conocimiento del daño / CADUCIDAD - Cómputo del término puede variar en los casos en los que no hay certeza del daño o no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta después

[E]s 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. (...) el cómputo de la caducidad en los casos de lesiones lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia. Los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la administración de justicia, precisamente porque la limitación del plazo para instaurar la demanda -y es algo en lo que se debe insistir- está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada sobre los ciudadanos para que participen en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico o de hechos, omisiones u operaciones administrativas que les causen daños antijurídicos. (...) no es posible, so pretexto de aplicar un enfoque constitucional y los principios pro homine y pro actione, desatender la aplicación de normas de orden público que materializan el derecho fundamental constitucional del debido proceso, afectando de paso la seguridad jurídica, cuando lo que resulta procedente es la valoración de cada caso con sus particularidades concretas.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LESIONES PERSONALES - Escolta del Departamento administrativo de Seguridad DAS / REPARACIÓN DIRECTA - Demanda presentada por fuera del término previsto para ello

[E]l señor Jesús Aparicio Vera conoció la existencia del daño consistente en las lesiones sufridas en el atentado, esto es, la pérdida de su ojo derecho y las heridas en su miembro superior derecho, palma de la mano y pulgar derecho, desde el 14 de febrero de 2001. En efecto, tal y como se desprende de las anotaciones consignadas

en la historia diligenciada en la Clínica San José de Cúcuta S.A., el 12 de febrero de 2001, el aquí demandante, quien se desempeñaba como escolta del DAS, ingresó con heridas por arma de fuego y luego del examen físico se indicó el motivo de su consulta (...) desde el 14 de febrero de 2001 el ahora demandante conoció la totalidad de los daños sufridos por las heridas de las cuales fue víctima el 12 de febrero de 2001, los que conllevaron, entre otras cosas, la pérdida de su ojo derecho, así como las lesiones de hombro, puño y dedo pulgar por las que fue calificado y hoy reclama una indemnización. De igual manera, no comparte la Sala el argumento de la parte actora, según el cual el “hecho dañoso” se configuró a partir del 26 de noviembre de 2002, según lo establecido en la notificación que se le hiciera al señor Aparicio Vera del dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por cuanto de dicho dictamen se desprende que la estructuración de su invalidez fue a partir del 12 de febrero de 2001. Además, todos los diagnósticos o motivos de calificación que allí se incluyeron son anteriores al dictamen, es decir, del 13 y 14 de febrero de 2001, días en los que se le sometió a dos cirugías para corregir las heridas causadas en su ojo, nervio periférico, hombro y mano, luego, el conocimiento del daño es previo y desde allí se debe contar el término de caducidad. (...) teniendo claro que el señor Jesús Aparicio Vera tuvo conocimiento de sus lesiones desde el 14 de febrero de 2001, el término para presentar la demandada de reparación directa inició a correr a partir del siguiente día, es decir, desde el 15 de febrero de 2001 y feneció el 15 de febrero de 2003. En ese sentido, dado que la demanda se presentó el 28 de octubre de 2003, de conformidad con lo normado en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, se impone concluir que la acción se presentó por fuera de la oportunidad legal prevista para ello.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 136.8

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SALA PLENA

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308)

Actor: JESÚS APARICIO VERA Y OTROS

**Demandado: NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD –
DAS- HOY UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN –UNP-**

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: *RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS CAUSADOS A ESCOLTA - lesiones causadas en atentado terrorista – responsabilidad del DAS por lesiones sufridas por escoltas / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA - CADUCIDAD DE LA ACCIÓN – configuración – el conteo de la caducidad, en los casos de lesiones a la*

integridad de las personas, consiste en valorar, en cada caso concreto, las circunstancias particulares y a partir de ello definir el cómputo del término, razón por la cual no se formula una regla estática que parta o bien de la fecha del daño o de la fecha de la notificación de la calificación de invalidez, por lo que al juez le corresponderá valorar lo anterior en ejercicio de la autonomía judicial / CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ – no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2012, por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante la cual declaró probada la excepción de caducidad de la acción y se inhibió de fallar.

I.- ANTECEDENTES

1.- La demanda

En escrito presentado el 28 de octubre de 2003¹, los señores Jesús Aparicio Vera y Martha Patricia Márquez Vergara, quienes actúan en nombre propio y en representación de sus hijas menores Karol Paola Aparicio Márquez y Vanessa Viviana Flórez, por conducto de apoderado judicial², interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación – Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, con el fin de que se le declarara administrativamente responsable por *“las lesiones padecidas por el señor Jesús Aparicio Vera”*, como consecuencia de la *“deficiente seguridad y protección que debía brindársele en cumplimiento de una misión de trabajo impartida por el DAS”*, en hechos ocurridos el 12 de febrero de 2001.

2.- Las pretensiones

Por perjuicios morales se solicitó el reconocimiento de la suma equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes para para cada uno de los demandantes; la suma de \$271'978.379 por concepto que denominó genéricamente perjuicios materiales y \$66'400.000 por perjuicios fisiológicos para el señor Jesús Aparicio Vera.

3.- Los hechos

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones expusieron los que la Sala se permite resumir de la siguiente manera:

¹ Fl. 14 del cuaderno principal.

² De acuerdo con el poder otorgado al apoderado obrante a folio 1 del cuaderno principal.

Se dijo en la demanda que, para el 12 de febrero de 2001, el señor Jesús Aparicio Vera se encontraba vinculado al Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, Seccional Norte de Santander, en el cargo de Detective Agente 208-07 y tenía asignada la misión N° 219, la cual tenía por objeto prestar servicio de escolta y seguridad al rector de la Universidad Libre, seccional Cúcuta.

Se afirmó que el 12 de febrero de 2001, a las 7:45 p.m., el protegido ordenó a su conductor tomar la ruta que de la Universidad Libre de Santander conducía al barrio Ceiba II, lugar de su residencia.

En la parte delantera del vehículo se ubicó el señor Aparicio Vera, como acompañante del conductor, y en la parte de atrás se ubicó el rector de la universidad junto a un escolta del CTI. En el momento en el que el vehículo se desplazaba por la calle 7 N con avenida 7E B esquina del barrio Ceiba II fueron interceptados y atacados con armas de fuego por los ocupantes de otros dos vehículos.

Se relató que en el intercambio de disparos el señor Aparicio Vera resultó herido, pero continuó repeliendo el ataque; sin embargo, los agresores lograron su cometido y el rector de la universidad falleció como consecuencia de los impactos que recibió.

Afirmaron que, a pesar de que el DAS contaba con personal suficiente y “*chalecos blindados*”, no reportaron como indispensable el uso de estos últimos para la seguridad y protección que se le debía brindar al rector de la Universidad Libre y sus acompañantes, omisión que comprometió la responsabilidad de la entidad.

Se aseveró que el DAS era responsable por la “*actuación omisiva*”, toda vez que no le facilitó al rector de la universidad la seguridad que requería, arriesgando su vida y poniendo en estado de indefensión al personal que se encontraba con él.

Indicaron que, como consecuencia de los impactos de bala que recibió, el señor Aparicio Vera tuvo que ser trasladado de urgencia a la Clínica San José de Cúcuta S.A., lugar en el que le prestaron los primeros auxilios y, posteriormente, requirió de varias intervenciones quirúrgicas, de conformidad con el informe clínico rendido el 19 de diciembre de 2002 por los galenos que lo atendieron.

Finalmente, sostuvieron que el 26 de noviembre de 2002 el señor Aparicio Vera fue notificado de la calificación de invalidez con un porcentaje de pérdida de capacidad

laboral de 63,28%, de origen “*riesgo profesional*”, con fecha de estructuración a partir del “12 de febrero de 2002”.

4.- Trámite procesal

La demanda se admitió por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante auto del 11 de marzo de 2004³, decisión que se notificó a la Nación - Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- y al Ministerio Público en debida forma⁴.

5.- La oposición

El Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- contestó la demanda y se opuso a las pretensiones formuladas. Defendió su actuación señalando que lo sucedido no le era imputable, pues en el presente caso operó el hecho de un tercero.

Manifestó que las lesiones sufridas por el señor Aparicio Vera constituyeron un riesgo que la víctima asumió desde el momento en que decidió ingresar al DAS y recibió la instrucción pertinente en la Academia Superior de Inteligencia y Seguridad Pública.

Como consecuencia de estos argumentos propuso como excepciones: i) el hecho de un tercero, toda vez que los sucesos fueron ocasionados, según la versión de los demandantes, por el Ejército Nacional; ii) la ausencia de los elementos necesarios para reclamar responsabilidad de la entidad; iii) la falta de legitimación en la causa por pasiva, con base en que no existe responsabilidad de la entidad, de conformidad con los planteamientos de la demanda; y, iv) la caducidad de la acción, esta última, porque los hechos ocurrieron el 12 de febrero de 2001 y la demanda se presentó el 28 de octubre de 2003⁵.

La parte actora adicionó la demanda con el fin de solicitar una nueva prueba, adición que fue admitida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante auto del 5 de octubre de 2005⁶, el cual se notificó en debida forma.

La entidad demandada contestó la adición en los mismos términos de la demanda inicial⁷.

³ Fls. 118 y 119 del cuaderno principal.

⁴ Fls. 119 vto. y 122 del cuaderno principal.

⁵ Fls. 126 a 138 del cuaderno principal.

⁶ Fl. 150 del cuaderno principal.

⁷ Fls. 161 a 164 del cuaderno principal.

6.- La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia del 28 de septiembre de 2012, declaró probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada y se inhibió de fallar, de conformidad con los siguientes argumentos (se transcribe de forma literal, incluidos los eventuales errores):

“Conforme lo expuesto, esta Sala de Decisión Escritural encuentra que la caducidad de la acción resulta manifiesta en el presente caso, pues es evidente que los hechos de los cuales se deriva la declaratoria de responsabilidad a cargo del DAS, ocurrieron el 12 de febrero de 2001, cuando el señor Jesús Aparicio Vera sufrió un atentado en su integridad física, produciéndole unas lesiones dada su condición de escolta del doctor Iván Villamizar Luciani, asignado por el DAS, quien falleció como consecuencia del ataque producido a su vida por terceros al margen de la ley.

“Dentro de los anexos de la demanda, (...) se encuentran copias del Diario de la Opinión donde se da cuenta de la noticia del asesinato del señor rector de la Universidad Libre en los hechos del 12 de febrero de 2001 y se reporta el dictamen de calificación de la Junta regional de Calificación de Invalidez, (...) donde claramente se establece que la fecha de estructuración de la invalidez del accionantes, tiene como fecha a partir del 12 de febrero de 2001.

“Es de resaltar que en la demanda no se propuso explicación jurídica alguna por la cual la demanda se presentaba en la fecha del 28 de octubre de 2003. Cuando los hechos narrados y las pretensiones, se fundan en los hechos ocurridos en la noche del 12 de febrero de 2001, y tienen como causa la falta de protección o la falla del servicio de seguridad implementada por el DAS”⁸.

7.- Objeto de la apelación

La parte demandante apeló la sentencia con el fin de que fuera revocada y, en su lugar, se condene a la entidad demandada.

Como argumento de su recurso sostuvo que, si bien es cierto que el daño por cuya indemnización se reclama pudo tener como antecedente los hechos del 12 de febrero de 2001 (fecha del atentado), lo cierto es que, en su criterio, solo a partir de la valoración y determinación definitiva de las lesiones por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, contenida en el dictamen N° 697 del 21 de noviembre de 2002, notificado al interesado el 26 de noviembre de ese mismo año, el actor tuvo conocimiento del daño.

Indicó que el dictamen tuvo como fecha de estructuración del daño el 12 de febrero de 2002 y en él se revelan con claridad las lesiones causadas al señor Aparicio Vera, por tanto, la demanda se interpuso en término para ello.

⁸ Fls. 361 a 366 del cuaderno del Consejo de Estado.

Señaló que en este caso, en virtud de los principios *pro damato* y *pro actione*, el término de caducidad se debe contabilizar a partir del momento en el cual el demandante conoció la existencia del hecho dañoso, es decir, el 26 de noviembre de 2002, fecha en la que la Junta Regional de Calificación de Invalidez le notificó el dictamen.

A continuación citó las sentencias C-574 y C-115 de 1998, a partir de las cuales concluyó que estas no pueden ser tenidas en cuenta para fijar criterios *“normativos y jurisprudenciales”* para tomar determinaciones relacionadas con la caducidad de las acciones de reparación directa, pues las mismas no hacen referencia al tema.

Además, citó jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otras, la sentencia del 3 de marzo de 2010, de la Sección Tercera, e indicó que en esta, a pesar de que se trata el tema de la caducidad, se concluyó que la acción que debió ejercerse fue la de nulidad y restablecimiento del derecho, por tanto, no es aplicable a este caso de reparación directa *“por cuanto se tomaron criterios jurisprudenciales y normativos que no tienen relación directa con el momento a partir del cual se debe contabilizar el término”*⁹.

Finalmente, citó las sentencias del 7 de julio de 2001¹⁰, 27 de febrero de 2003¹¹ y del 12 de mayo de 2010¹², a partir de las cuales concluyó que el conteo de la caducidad de la acción debe iniciar a partir del día siguiente al cual la víctima directa del daño *“tuvo conocimiento definitivo del daño causado, el día 26 de noviembre de 2002, fecha en la cual la Junta Regional de Calificación de Invalidez Norte de Santander, a través del dictamen N° 697/2002, (...) le notificó las secuelas definitivas y el porcentaje de pérdida de capacidad para laborar (...)”*.

8.- Trámite en segunda instancia

El recurso interpuesto fue concedido a través de auto del 10 de mayo de 2013¹³ y admitido en esta Corporación el 21 de junio de ese mismo año¹⁴.

⁹ Fls. 368 a 384 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 22.462, C.P. Gladys Agudelo Ordóñez.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 18.735, C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, exp. 31.582, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹³ Fl. 387 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁴ Fls. 390 a 393 del cuaderno del Consejo de Estado.

A través de auto del 18 de julio de 2013¹⁵ se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo.

La apoderada de la parte actora presentó sus alegatos de conclusión para reiterar lo expuesto a lo largo del proceso y en especial en el recurso de apelación¹⁶.

El Ministerio Público rindió concepto. Consideró que en el presente caso la sentencia de primera instancia debe ser confirmada, porque quedó acreditado que la demanda se presentó de manera extemporánea al confundir la parte demandante los conceptos de lesiones y consecuencias o secuelas¹⁷.

Finalmente, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Protección allegó el poder conferido a una abogada con el fin de que asumiera la defensa de los intereses de la entidad dentro del proceso de la referencia, motivo por el cual, mediante auto del 29 de enero de 2015, se le reconoció personería adjetiva para actuar¹⁸ sin que se hiciera mención a la sucesión procesal.

II.- CONSIDERACIONES

Se trata en el presente caso de establecer si el término de caducidad de la acción de reparación directa, como consecuencia de las lesiones padecidas por una persona, debe contarse a partir del momento en que se produce el hecho dañoso, se tiene conocimiento del mismo, o a partir de la calificación y notificación del dictamen emitido por parte de una junta de calificación de invalidez, como se afirma por los demandantes en el recurso de apelación.

En atención a que el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo se encontraba vigente para la época en que se presentó la demanda en ejercicio de la acción de reparación directa y que en torno de dicha norma las Subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación en algún momento tuvieron diferentes posturas cuando los daños se derivaban de lesiones personales, la Sala¹⁹ debe pronunciarse sobre ello con

¹⁵ Fl. 395 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁶ Fls. 396 a 404 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁷ Fls. 406 a 409 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁸ Fls. 412 a 420 del cuaderno del Consejo de Estado.

¹⁹ Según con lo establecido en los artículos 13, 13A, 14A-14D del Acuerdo 58 de 1999, 110 de la Ley 1437 de 2011, la Ley 1285 de 2009 y el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010, la Sección Tercera se divide en tres Subsecciones (A, B y C), integrada cada una por tres magistrados. Cada subsección decide sus procesos de forma autónoma; sin embargo, las Subsecciones pueden sesionar de forma conjunta para lo siguiente:

el fin de reiterar el criterio que ha sido acogido para computar el término de caducidad en dichos casos.

Por lo anteriormente expuesto, procede la Sala Plena de la Sección Tercera a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 28 de septiembre de 2012, en la que se inhibió de pronunciarse al considerar probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada.

1.- Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto citado en referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, en atención a que se trata de un recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida en primera instancia²⁰ por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

2.- Objeto de la apelación

En el presente asunto, los demandantes Jesús Aparicio Vera, Martha Patricia Márquez Vergara y sus hijas Paola Aparicio Márquez y Vanesa Viviana Flórez Márquez reclamaron la indemnización de los perjuicios que se le habrían ocasionado al primero de ellos *“por las lesiones sufridas (...) por la deficiente seguridad y protección que debía brindársele (...) y a las demás personas que se encontraban con él en los hechos ocurridos el 12 de febrero de 2001”*²¹.

En la sentencia de primera instancia se declaró probada la excepción de caducidad, por considerar que el daño alegado por el actor se configuró el 12 de febrero de 2001, mientras que la demanda se presentó el 28 de octubre de 2003.

Adoptar los acuerdos que regulen la prelación para el trámite y decisión de los procesos por razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social.

Decidir sobre la selección para la revisión de las providencias proferidas por los tribunales administrativos en acciones populares o de grupo.

Unificar o adoptar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre un mismo punto de derecho.

Estudiar o decidir un asunto que por su importancia lo amerite.

Decidir sobre asuntos administrativos.

²⁰ La cuantía del proceso supera la exigida en vigencia de la Ley 446 de 1998 (500 S.M.L.M.V) para que esta Sala conozca de la acción de reparación directa en segunda instancia pues, por concepto de perjuicios materiales se solicitó la suma de \$271'978.379 para el señor Jesús Aparicio Vera que, para la época de presentación de la demanda, equivalían a 819 S.M.L.M.V.

²¹ Folio 2 del cuaderno principal.

Por su parte, la parte actora solicitó la revocatoria de dicha providencia, en tanto consideró que, si bien es cierto que el daño por cuya indemnización se reclama pudo tener como antecedente los hechos ocurridos el 12 de febrero de 2001 (fecha del atentado), lo cierto es que, en su criterio, solo a partir de la valoración y determinación definitiva de las lesiones por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, contenida en el dictamen N° 697 del 21 de noviembre de 2002, notificado al interesado el 26 de noviembre de ese mismo año, el actor tuvo conocimiento del daño.

3. La caducidad como fenómeno jurídico procesal

Tal y como en reiteradas oportunidades lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Sala, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales y para evitar que las situaciones queden indefinidas en el tiempo, el legislador estableció unos plazos razonables para que las personas acudan ante la jurisdicción con el fin de satisfacer sus pretensiones, término que, en caso de vencerse, tiene como consecuencia la operancia del fenómeno jurídico procesal de la caducidad, lo cual implica la pérdida de la facultad de accionar y así hacer efectivos sus derechos²².

Dicha figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto por las Leyes 446 de 1998²³ y 640 de 2001²⁴, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez²⁵.

²² Al respecto, ver las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, del 9 de mayo de 2012, exp. 21.906, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y sentencia del 5 de julio de 2018, exp. 43916, entre otras.

²³ *“El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:*

“Artículo 136. Caducidad de las acciones:

“(…).

“8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa. <Inciso adicionado por el artículo 7 de la Ley 589 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Sin embargo, el término de caducidad de la acción 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 tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”.

²⁴ *“Artículo 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, 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 presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”.*

²⁵ *“Artículo 164. Excepciones de fondo. En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.*

Se produce cuando el término concedido por la ley para presentar la demanda ha vencido. El término de caducidad está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, sin consideración a situaciones personales, invariable, para que quien se pretenda titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "*contra non volenten agere non currit prescriptio*", es decir que el término de caducidad no puede ser materia de convención, antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.

Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración; el término prefijado por la ley obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción. La caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado, para el ejercicio de acción²⁶, así lo consideró la Sala de Sección:

"Se tiene por cierto que la caducidad se configura cuando el plazo fijado en la ley para instaurar algún tipo de acción, ha vencido. 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 le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

"Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido y finalidad 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 jurisdicción a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto con carácter definitivo por el juez competente.

"Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga²⁷ para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.

"Y sobre las características de la figura, la doctrina ha manifestado:

'a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto y del derecho a impedir que se logre su declaratoria oficiosa por no presentación oportuna de la petición necesaria para su reconocimiento.

"En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

"Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

"El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la reformatio in pejus".

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo de 2000, expediente 12.200, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

²⁷ Cita textual de la sentencia referida: "(...) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales". DEVIS ECHANDÍA, Hernando "Teoría General del Proceso", Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.

'b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos. De ahí que, aun cuando el posible favorecido con la eficacia de la caducidad quisiera no tenerla en cuenta, el juez de todas maneras la declarará oficiosamente (...).

'c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación, como sí ocurre respecto de la prescripción, sino en la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, para que empiece el inexorable curso del plazo.

'd) La caducidad por regla general no admite suspensión del término, que corre en forma perentoria...'²⁸.

4. La regulación de la caducidad en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo

Al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción de reparación directa debe instaurarse, en términos generales, dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra, así lo ha dicho esta Corporación:

“Ahora bien, en lo que concierne a la acción de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A. - modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998- establece lo siguiente:

‘La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por acusa de trabajo público o por cualquier otra causa’.

“Al respecto, la Sala tiene por establecido que el término de caducidad en este tipo de acciones se cuenta, generalmente, a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa que sea la causa del perjuicio:

‘... Por regla general, la fecha para la iniciación del conteo de ese término es el del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa. Excepcionalmente, esta Sala en su jurisprudencia ha tenido en cuenta que el término de caducidad, por alguna de esas conductas administrativas, se cuenta a partir del conocimiento del hecho dañino y no a partir de su ocurrencia, precisamente, porque el hecho no se hizo visible (...).

‘El artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, consagra, en el numeral 8, 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

²⁸ Cita textual de la sentencia referida: LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “Procedimiento Civil Parte General”. Tomo I. Bogotá. Ed. Dupre. 2002. Pág. 507.

administrativa fuente o causa del perjuicio, razón por la que es a partir de la mencionada fecha que debe surtirse 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^{29,30}.

En un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio.

5. La regulación de la caducidad en la Ley 1437 de 2011

Si bien al proceso en el cual se dictó la sentencia objeto de apelación le resulta aplicable lo establecido en el Código Contencioso Administrativo en relación con la caducidad, la Sala advierte que las normas en las cuales se contempla el tema en la Ley 1437 de 2011 tienen relación con el criterio a reiterar en esta providencia.

Para determinar 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 del 2011³¹, se estableció un término de dos años contados a partir:

(i) del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño: o,

²⁹ Cita textual de la sentencia referida: “Sentencia proferida el tres de agosto de 2006 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente 32.537”.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de marzo de 2010, Exp. 19.099, C.P. Enrique Gil Botero.

³¹ Artículo 164: La demanda deberá ser presentada: (...).

“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 (...).”

(ii) 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.

Así, de conformidad con este criterio normativo, es preciso determinar entonces en qué momento se concreta el daño antijurídico que se pretende acreditar en la demanda³².

6. El cómputo del término de caducidad en los casos relacionados con lesiones personales

En relación con el cómputo del término de caducidad cuando se trata de demandas de reparación directa formuladas como consecuencia de lesiones personales, las Subsecciones de esta Sala del Consejo de Estado han sostenido las siguientes posturas jurisprudenciales:

6.1. El conteo del término de caducidad a partir del conocimiento de la magnitud del daño

Según este primer criterio, el conteo del término de caducidad debía realizarse a partir del día siguiente de aquel en que se tuvo conocimiento de la magnitud del daño, esto es, cuando se notificaba al afectado directo el dictamen practicado por parte de la correspondiente Junta Médica Laboral respecto de la calificación de la pérdida de capacidad, pues es en ese momento en el que se conocían las secuelas y la gravedad del daño.

En casos similares por lesiones personales se utilizó este criterio para concluir que:

“A la luz de la realidad probatoria que se deja expuesta, la Sala deduce que si bien es cierto el hecho dañoso ocurrió el día 27 de noviembre de 1990, también lo es que de los efectos nocivos, solo se tuvo conocimiento hasta el día 4 de marzo de 1994, fecha en la cual se celebró la Junta Médica Laboral, con los resultados que ya se dejaron consignados en este proveído.

“En consecuencia con lo anteriormente expuesto, para la Sala la acción de reparación directa aquí interpuesta, no se encuentra caducada y por ello se debe admitir la demanda, pues no resulta ajustado a la lógica de lo razonable que el soldado, hubiera instaurado la acción contra la administración, cuando no conocía ni la gravedad, ni los efectos del evento que originó el daño, máxime si se tiene que éste desconocimiento se dio, por motivos imputables a los superiores jerárquicos del

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 24 de noviembre de 2017, exp. 59884, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

lesionado, quienes ignorando la gravedad del accidente, cancelaron en varias oportunidades las citas que éste debía cumplir en el Hospital Militar³³.

“En ese contexto y siguiendo los lineamientos jurisprudenciales, se tiene la demanda fue presentada por la parte actora ante el Tribunal Administrativo del Tolima el 6 de julio de 1999, y como el acta de la Junta Médica Laboral registrada en la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, se notificó al interesado el 14 de julio de 1997, forzoso es concluir que la acción se ejerció dentro del término de caducidad previsto en la Ley para tal efecto, en ese orden se revocará el fallo inhibitorio proferido por Tribunal de primera instancia y se procederá a estudiar de fondo la controversia puesta a consideración de la Sala³⁴”.

“De conformidad con el anterior material probatorio, se observa que si bien una primera manifestación de las lesiones sufridas por el señor (...) ocurrió el día 20 de abril de 1997, según se expone en el Informativo Administrativo por Lesión, No. 20, suscrito por el Comandante del Grupo No. 3 Cabal, lo cierto es que sólo se tuvo certeza de la magnitud y de la concreción de las lesiones ocasionadas, a partir del dictamen que emitió la Junta Médica Laboral el día 4 de septiembre de 1997, a través del cual se determinó que la víctima presentaba una incapacidad relativa y permanente del 31.23%, la cual le impedía ejercer el servicio militar.

“En efecto, es a partir de esa fecha –día en que también la víctima tuvo conocimiento de ese concepto, puesto que en esa fecha fue notificado- en que el ahora demandante pudo saber, de manera real y concreta, las lesiones que padecía y que generaron que fuera declarado ‘no apto’ para seguir prestando servicio en las Fuerzas Militares.

“De manera que debe ser a partir del día siguiente al 4 de septiembre de 1997 –es decir desde el 5 de septiembre- que debe contabilizarse el término de caducidad de la acción de reparación directa y, dado que la demanda se presentó el 10 de septiembre de 1999 (fl. 1 c 1), debe concluirse que fue interpuesta por fuera del término previsto para estos efectos.

“Se aclara que si bien el señor (...) fue dado de baja del Ejército Nacional en una fecha posterior a la expedición del Acta de la Junta Laboral, lo cierto es que, se reitera, el criterio fijado por la Sala en eventos como el presente, indica que el término de caducidad debe contarse desde la fecha en que se tiene certeza acerca de la concreción o magnitud del daño ocasionado, situación que, en este caso, no puede ser otra que el momento en la cual se le determinó la incapacidad relativa y permanente del 31.23%, situación que le impedía continuar con la prestación de su servicio militar³⁵”.

Así, bajo este criterio, cuando se trataba de casos relacionados con lesiones personales en las que el demandante tuvo conocimiento de la magnitud del daño con posterioridad

³³ Cita del original: “Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 1996. Expediente No.: 11239. CP. Jesús María Carrillo Ballesteros”.

³⁴ Cita del original: “Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 733001-23-31-000-1999-01311-01 (22462), Actor: Alexander Ramírez Murillo, Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. CP.: Gladys Agudelo Ordoñez”.

³⁵ Cita del original: “Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 52001-23-31-000-1999- 00924-01(24249), Actor: María Magola Cerón Rivas y otros, Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. CP.: Mauricio Fajardo Gómez”.

a la ocurrencia del hecho, con ocasión del dictamen practicado por una Junta Médico Laboral, el conteo del término de caducidad iniciaba a partir de dicho conocimiento.

6.2. La diferencia entre la certeza del daño y la magnitud del mismo

La postura varió y fue adoptada por la mayoría de las Subsecciones con el fin de establecer que, en aquellos eventos en los cuales la manifestación o el conocimiento de la lesión no coincidía con el acaecimiento del hecho que la generó, en virtud de los principios *pro actione* y *pro damato*, el conteo del término de caducidad iniciaba a correr a partir del momento en que el afectado directo tenía conocimiento de la existencia de dicha lesión, por cuanto era a partir de allí que tenía un interés legítimo para acudir a la jurisdicción³⁶.

Además, en casos en los que el conocimiento de la lesión y el hecho que las causó era coetáneo, la Subsección A manifestó lo siguiente:

(...). La anterior pauta jurisprudencial establece con claridad que, respecto a los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables -aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez y dejan secuelas permanentes-, la contabilización del término de caducidad de la acción se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho, al tenor del numeral 8° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

(...).

“De esta manera, en atención a los hechos señalados expresamente en la demanda, viene a ser claro que el conocimiento del daño fue coetáneo al hecho dañoso, pues, una vez ocurrida la explosión de la mina antipersonal, la víctima tuvo conocimiento de las consecuencias del siniestro, habida cuenta de que las lesiones sufridas fueron evidentes en sus consecuencias y secuelas³⁷, denotando la concreción del daño por el que hoy se reclama.

“Así las cosas, en el presente caso es claro que las consecuencias del hecho dañoso fueron inmediatas e inmodificables, atendiendo la mencionada naturaleza de las lesiones, por lo cual, el término de caducidad se debe contabilizar desde el día siguiente de los hechos.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, exp. 24249. M.P. Mauricio Fajardo Gómez y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 27152. M.P. Danilo Rojas Betancourth, en este caso la demanda solo presentó como sustento fáctico de las anteriores pretensiones el ingreso en buenas condiciones físicas del demandante al servicio militar obligatorio, en el cual estuvo a órdenes del Batallón de Infantería n°. 28 Colombia de Tolomaida, así como su retiro del servicio el 14 de octubre de 1998 por problemas de salud presuntamente causados por la prestación del servicio, sin hacer referencia al evento específico causante del menoscabo en la salud del señor Cortés Castillo.

³⁷ Se manifestó que el lesionado sufrió la amputación traumática del tercio proximal de la pierna derecha, fractura múltiple facial, pérdida del ojo izquierdo, fracturas múltiples en mano, falange media, tercer y quinto dedos, fractura metatarsiano del pie izquierdo y trauma de oído con pérdida de audición parcial.

“Quiere aprovechar la Sala para reiterar las consideraciones expuestas en sentencia 19 de julio de 2006, expediente 28.836³⁸, referidas a la manera de contabilizar el término de caducidad en aquellos casos relacionados con lesiones personales, precisando que, a diferencia de lo entendido por la parte actora, no se trata de una regla general absoluta que se aplique en todos los casos de lesiones, pues, como se ha manifestado, debe analizarse con detenimiento cada caso en particular, diferenciando la certeza del daño y la magnitud del mismo, ya que la legitimación para accionar surge de la primera, siendo posible en el curso del proceso establezca la segunda.

“En conclusión, al ser evidente la ocurrencia del daño el 4 de noviembre de 2.006, fecha en que ocurrieron los hechos, el término de caducidad corría en principio desde el 5 de noviembre de ese año y hasta el 5 de noviembre de 2.008, por lo que para cuando se presentó la demanda - 1° de junio de 2.010 -, la acción ya había caducado y se imponía su rechazo, como en efecto ocurrió, lo que lleva a señalar que el razonamiento del a quo fue acertado y amerita su confirmación”³⁹.

También se dijo que, cuando no podía conocerse en el mismo momento cuáles eran las consecuencias del hecho, debía tenerse en cuenta la fecha en la que se determinó que el perjuicio de que se trataba era irreversible y el paciente tenía conocimiento de ello, por tanto, el término de caducidad no podía comenzar a contarse desde una fecha anterior de aquélla en la que el daño había sido efectivamente advertido. Así se indicó:

“Con fundamento en las pruebas está demostrado que la señora (...) recibió una transfusión sanguínea en la Clínica (...) de Bogotá, el 6 de octubre de 1989. Se expresa en la demanda que, como consecuencia de dicho procedimiento, se produjo el daño del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización se reclama, en cuanto resultó contaminada con el virus de inmunodeficiencia humana VIH. A partir de esta fecha, entonces, tendría que contarse, en principio, el término de caducidad de la acción de reparación directa formulada, que, conforme al artículo 136 del Decreto 01 de 1984, modificado por el Decreto 2304 de 1989, era de dos años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa (...). No obstante, esta Corporación ha expresado, en diferentes ocasiones, que si bien el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho o la omisión, cuando no puede conocerse, en el mismo momento, cuáles son las consecuencias de éstos, debe tenerse en cuenta la fecha en la que se determina que el perjuicio de que se trata es irreversible y el paciente tiene conocimiento de ello. Con mayor razón, entonces, debe entenderse que el término de caducidad no puede comenzar a contarse desde una fecha anterior a aquélla en que el daño ha sido efectivamente advertido. En el caso concreto, está probado que el diario El Tiempo informó, en sus ediciones del 2, 3 y 6 de septiembre de 1993, sobre la existencia de varios casos de contaminación con el virus mencionado, por medio de transfusiones sanguíneas realizadas en la Clínica Palermo de Bogotá, e hizo referencia, concretamente, a la sangre suministrada por un donante identificado como (...), entre enero de 1989 y septiembre de 1990, y por otro donante, cuyo nombre no se mencionó (prueba 1.10.). Está acreditado, además, que la señora (...) se practicó la prueba respectiva el 8 de septiembre de 1993 (prueba 1.4.) -esto es, pocos días después de la publicación de la noticia-, y que su resultado -‘POSITIVO para VIH’- le fue comunicado el día 13 siguiente. De ello puede inferirse que, efectivamente, como se expresa en la demanda, fue en razón de la publicación de prensa que la señora (...) pensó que ella podía ser una de las personas afectadas y practicarse la prueba. Se concluye, así, que la citada señora sólo tuvo conocimiento

³⁸ Cita del original. “Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez”.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, sentencia del 11 de agosto de 2011, exp. 40.805, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

*de su enfermedad en la última fecha indicada, a partir de la cual comenzó a correr el término de caducidad de la acción*⁴⁰.

En otras oportunidades se dijo que el término de caducidad, para los casos de lesiones personales, debía contabilizarse a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, independientemente de la fecha en la cual se conocían sus secuelas, tal como en un caso similar ya lo había precisado la Subsección C en 2010, en el que se indicó:

“No comparte la Sala las apreciaciones hechas por la parte demandante, en relación a que la acción no podía instaurarse hasta tanto se conociera la magnitud del daño y las lesiones definitivas – secuelas – causadas con el hecho generador del mismo, toda vez que la conclusión, a la que se llegó con la valoración realizada por la junta médico laboral, fue únicamente respecto de las consecuencias de una lesión que había sido causada con anterioridad.

*“De otro lado, si bien se ha puntualizado en específicas oportunidades que por regla general el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa, empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, lo cierto es que cuando no puede conocerse, en ese momento su existencia o realidad, debe tenerse en cuenta la fecha en la que se le determina y el paciente tiene conocimiento de ello; no obstante lo anterior, **en el asunto sub examine, no se puede predicar esta última hipótesis, pues la parte demandante tuvo pleno conocimiento del daño en el instante en que sufrió el accidente**; por lo tanto, la expedición del acta de la Junta Médica y la cesación de la prestación del servicio médico, no altera en modo alguno el cómputo de caducidad, por cuanto de los supuestos fácticos planteados en la demanda, se tiene certeza que el conocimiento del daño se produjo de manera simultánea con la producción del mismo.*

“Por consiguiente, la valoración médica y la finalización del tratamiento, en el asunto específico, no modifica el conteo de la caducidad, ya que como se señaló, los demandantes fueron conscientes y, por lo tanto, advertidos del daño desde la fecha en que se produjo el incidente, esto es, el 19 de mayo de 1996, sin que en el caso concreto el conocimiento de las secuelas del mismo, ni la cesación del servicio médico influyan en el cómputo del plazo de caducidad, máxime si se tiene en cuenta que la demanda se dirige a que sean indemnizadas las lesiones producto del accidente, no las que devienen de un yerro médico⁴¹ (negritas fuera de texto).

Al respecto, la Subsección B, en lo que tiene que ver con los daños derivados del menoscabo en la integridad psicofísica de las personas, reiteró que el plazo para la presentación de la correspondiente demanda debe iniciar en el momento en el que es evidente la causación de dicho menoscabo, como se aprecia en el siguiente aparte⁴²:

“Considera la Sala que le asiste razón al a quo, al señalar que en el caso concreto

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero del 2004, expediente 18273, CP. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, exp. 85001233100019990007 01 (19154), CP: Enrique Gil Botero.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 7 de octubre del 2013, expediente 18373, CP. Ruth Stella Correa Palacio.

operó el fenómeno de la caducidad, habida consideración de que la causa del daño neurológico que padece el menor se hace derivar de la falla del servicio médico que se le prestó el 30 de agosto de 1992 y la demanda se interpuso el 5 de junio de 1997, esto es, superados los dos años previstos en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, vigente al momento de interponerse la demanda, y desde esa misma fecha, o al menos, desde el momento en que el menor fue dado de alta, fue ostensible el daño neurológico, por el cual se reclama la indemnización. En síntesis, es claro que, según la demanda, la causa del daño neurológico sufrido por el menor, se produjo como consecuencia de la atención médica que se le brindó en el Hospital de Tumaco con ocasión de su ingreso a ese centro asistencial, el 30 de agosto de 1992, y que ese daño se hizo evidente trece días después de esa fecha, cuando el menor salió del estado de coma”.

Por último, no puede pasarse por alto que la Subsección C indicó que, también en los casos en los que se estudió la responsabilidad por este tipo de daños (lesiones personales), el plazo para accionar no se veía modificado por los resultados de los exámenes médicos que se realicen de manera posterior, sino que, por el contrario, siempre sería el momento en el que se haga evidente el daño el que determine el momento del inicio del plazo procesal⁴³:

“Si bien es cierto que con posterioridad se efectuó un dictamen médico legal a la menor en virtud del trámite de una acción de tutela, de fecha 31 de agosto de 1994, no es menos cierto que el término de caducidad no puede quedar sometido a eventuales exámenes médicos para establecer el estado actual de salud de un paciente; lo anterior en virtud de que, tal como se señaló anteriormente, cuando se pretende derivar responsabilidad al Estado por daños que continúan de forma indefinida en el tiempo, el hecho de que los efectos del daño se extiendan después de su consolidación no puede evitar que el término de caducidad comience a correr, pues si ello fuera así la acción nunca caducaría. De modo tal que mal haría en sostenerse que por el sólo hecho de que se hubieren elaborado nuevos exámenes médicos, se hubiere ampliado el correspondiente término de caducidad.(...) si bien es cierto que por mandato constitucional los derechos de los niños, en especial cuando se hallan en condiciones de debilidad manifiesta, son prevalentes (arts. 13 y 44 C.P.), dicha prelación no puede ser el fundamento único de una decisión favorable a la parte demandante en una acción de reparación directa por la falla en la prestación del servicio médico asistencial. Una decisión en tal sentido sólo puede obtenerse cuando se acredite que el daño le es imputable al Estado por haberlo causado (art. 90 C.P.). Los deberes que el Estado y los particulares tengan para con el menor pueden ser reclamados a través de vías judiciales diferentes, como lo son, entre otras, la acción de tutela, que la misma demandante intentó en contra del ISS y en cuya virtud obtuvo decisión favorable, pero la protección que su hija demanda no puede intentarse a través de esta acción, porque la misma tiene como objeto la reparación del daño que le sea imputable al Estado y no la asistencia social a las personas”.

7. Reiteración jurisprudencial

Para la Sala, respecto de los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad psicofísica de las personas, aquellos cuyas

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 11 de abril del 2012, expediente 20134, CP. Mauricio Fajardo Gómez.

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 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”*.

Lo anterior, por cuanto el juez puede encontrarse con diversos escenarios, a saber:

i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce del daño, esto porque es evidente, es decir, el hecho y el conocimiento del daño son concomitantes, y desde allí se debe contar el término de caducidad;

ii) cuando se causa el daño, pero no se tiene conocimiento sobre ello, en este caso el término se cuenta desde que se conoce el daño.

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 el 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 concreto⁴⁴.

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.

Al hacerse depender el cómputo del término de caducidad de la notificación del dictamen practicado por la junta de calificación de invalidez, se dejaría en manos de la víctima directa del daño la facultad de decidir el momento a partir del cual inicia el conteo, pues podría diferir en el tiempo su notificación o, incluso, no realizar el trámite para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, lo que dejaría en el limbo la fecha de inicio del conteo.

Adicionalmente, la calificación de invalidez no constituye un requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, por cuanto la exigencia de tal requisito para el cómputo de la caducidad implicaría la creación de un requerimiento que la ley no contempla. En este tema no existe tarifa probatoria y el demandante bien puede aportar o solicitar las pruebas periciales que estime pertinentes para probar el grado de afectación en el transcurso del proceso.

Además, si el juez encuentra probado el daño, en este caso, la lesión, pero no su magnitud, bien puede imponer condena en abstracto para que, en incidente posterior, se determine el grado de afectación, de ahí que no existe razón para contar el término

⁴⁴www.fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/manuales/VP%20MANUAL%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20ADMINISTRATIVOS%20JCI.pdf consultado el 1 de noviembre de 2018 a las 3:26 pm.

de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por parte de la junta.

Se reitera entonces que el cómputo de la caducidad en los casos de lesiones lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia.

Los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la administración de justicia, precisamente porque la limitación del plazo para instaurar la demanda *-y es algo en lo que se debe insistir-* está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada sobre los ciudadanos para que participen en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico o de hechos, omisiones u operaciones administrativas que les causen daños antijurídicos.

Sobre el particular, esta Sala ha señalado que el término para contar la caducidad no puede extenderse indefinidamente, ni depender de la voluntad de los interesados en accionar:

“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, 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”⁴⁵.

Finalmente, la Sala advierte que no es posible, so pretexto de aplicar un enfoque constitucional y los principios *pro homine* y *pro actione*, desatender la aplicación de normas de orden público que materializan el derecho fundamental constitucional del debido proceso, afectando de paso la seguridad jurídica, cuando lo que resulta procedente es la valoración de cada caso con sus particularidades concretas.

8. El caso concreto

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, auto del 9 de febrero de 2011, exp. 38271, CP: Danilo Rojas Betancourth.

Descendiendo al caso concreto, la Sala evidencia que la decisión adoptada por el Tribunal de primera instancia deberá confirmarse, porque, contrario a lo señalado por la parte actora en su recurso de apelación, el señor Jesús Aparicio Vera conoció la existencia del daño consistente en las lesiones sufridas en el atentado, esto es, la pérdida de su ojo derecho y las heridas en su miembro superior derecho, palma de la mano y pulgar derecho, desde el 14 de febrero de 2001.

En efecto, tal y como se desprende de las anotaciones consignadas en la historia diligenciada en la Clínica San José de Cúcuta S.A., el 12 de febrero de 2001, el aquí demandante, quien se desempeñaba como escolta del DAS, ingresó con heridas por arma de fuego y luego del examen físico se indicó el motivo de su consulta de la siguiente manera (se transcribe de forma literal, incluidos los errores si los hay):

“Fecha de consulta: 12/02/2001 Hora: 09:53 P.M.

“Motivo de consulta; Heridas por arma de fuego, acusa dolor intenso, MID.

Limitación funcional completa, que no ve por ojo derecho (...).

“Examen físico por sección:

“Cabeza: herida regional parietal IZ., REG. Superciliar DER., párpado sup.

*“Ojos: **estallido de ojo der.** Herida párpado (...).*

*“Extremidades: **orificio de entrada hombro brazo limitación completa edema pulso radial +n (...)**”⁴⁶ (negrillas de la Sala).*

Al proceso se allegó el formato de descripción quirúrgica del 14 de febrero de 2001, en el cual se indicó el procedimiento practicado en su ojo derecho, así (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

“Nombre de la intervención:

“Enucleación OD 1 sutura de herida compleja de párpado (ilegible).

“(…).

“3. Disección del glóbulo ocular y corte del nervio óptico.

***“4. Hemostasis (...)*”⁴⁷ (negrillas de la Sala).**

Incluso la orden de remisión del 7 de marzo de 2001, suscrita por la oftalmóloga María del Pilar Mora Urbina y que tuvo como causa la revisión que hizo de la cirugía

⁴⁶ FIs. 20 a 34 del cuaderno principal.

⁴⁷ FI. 25 del cuaderno principal.

practicada, en relación con el diagnóstico del paciente indicó (se transcribe de forma literal, incluidos los errores si los hay):

“Se confirmó diagnóstico de estallido ocular por tomografía donde también se observó fractura del piso de la órbita, y en cirugía se realizó enucleación de ojo derecho, sutura de párpado superior, del canto interno y de la ceja. En un segundo tiempo quirúrgico cirugía maxilofacial realizó implante de malla de titanio en el piso orbitario.

“Se remite para reconstrucción del párpado superior y rehabilitación con prótesis ocular”⁴⁸.

De conformidad con las anotaciones en la historia clínica, el 13 de febrero de 2001 el paciente fue sometido a un debridamiento de heridas y osteosíntesis con placa, en el antebrazo cúbito y húmero⁴⁹, por tanto, desde este día tuvo conocimiento de que sufrió una fractura y de la eliminación de parte de los tejidos de esa zona del cuerpo.

Los ortopedistas que atendieron al señor Jesús Aparicio Vera rindieron un informe con destino a la Previsora Vida para efectos del dictamen de calificación, en él realizaron una síntesis de las lesiones padecidas por el actor y su tratamiento de forma cronológica, de la siguiente manera (se transcribe de forma literal, con posibles errores incluidos):

“01-03-2001 Paciente quien sufrió múltiples heridas de arma de fuego, accidente de trabajo, pérdida de ojo derecho, herida de cráneo por esquirlas por objeto de arma de fuego, herida a nivel de miembro superior derecho, con lesión de nervio radial, fractura de tercio superior derecho, herida a nivel de la región palmar, con salida a nivel cubital, herida a nivel del pulgar derecho, heridas múltiples de dorso derecho a nivel de la escápula, con cuerpo extraño y heridas superficiales a nivel del brazo y antebrazo y 2 heridas a nivel del muslo derecho, se le efectuó lavado y debridamiento de heridas osteosíntesis con placa, reducción y osteosíntesis a nivel del antebrazo cúbito, relata poco dolor, adormecimiento en la parte radial de mano derecha, no hay procesos inflamatorios, esquirlas prominentes a nivel de brazo y antebrazo, se dan órdenes para retiro de puntos y radiografía de miembro superior derecho.

“20-03-2001 Paciente se encuentra en buen estado respecto a su trauma, con ligera limitación funcional al levantar el brazo a 90°, rotaciones ligeramente limitadas, fractura estiloidea larga de la base del primer metacarpiano, la electromiografía del 13-03-2001, presenta lesión de tipo neuropático, de las ramas del mediano y cubital radial, relata ligeros dolores a nivel de esquirlas posesionadas en la piel, se solicita fisioterapia para comenzar movimiento del hombro y codo, y una radiografía del pulgar derecho.

“10-04-2001 Paciente con fractura de la interfalángica proximal del pulgar derecho, con limitación funcional, a la flexión y extensión, radiológicamente existe una fractura de la interfalángica proximal con fragmentos de esquirla por la cual se solicita tratamiento ortopédico, se dan órdenes para retiro de esquirlas.

⁴⁸ Fl. 32 del cuaderno principal.

⁴⁹ Fl. 23 del cuaderno principal.

“12-06-2001 Paciente quien persiste con limitación funcional y de la sensibilidad del II y III dedo, limitación en la presión del dedo, ABD del hombro a 90º, relata dolor en la faceta del hombro derecho, viene de 30 terapias, se prolonga incapacidad por 30 días a partir del 10-07-2001 12-07-2001 (...)”⁵⁰.

En ese sentido, aun cuando en el recurso de apelación se aseveró que para esa época el señor Aparicio Vera no conocía *“la existencia del hecho dañoso”*, para la Sala dicha afirmación carece de soporte, por cuanto, como quedó visto, desde el 14 de febrero de 2001 el ahora demandante conoció la totalidad de los daños sufridos por las heridas de las cuales fue víctima el 12 de febrero de 2001, los que conllevaron, entre otras cosas, la pérdida de su ojo derecho, así como las lesiones de hombro, puño y dedo pulgar por las que fue calificado y hoy reclama una indemnización.

De igual manera, no comparte la Sala el argumento de la parte actora, según el cual el *“hecho dañoso”* se configuró a partir del 26 de noviembre de 2002, según lo establecido en la notificación que se le hiciera al señor Aparicio Vera del dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por cuanto de dicho dictamen se desprende que la estructuración de su invalidez fue a partir del 12 de febrero de 2001.

Además, todos los diagnósticos o motivos de calificación que allí se incluyeron son anteriores al dictamen, es decir, del 13 y 14 de febrero de 2001, días en los que se le sometió a dos cirugías para corregir las heridas causadas en su ojo, nervio periférico, hombro y mano, luego, el conocimiento del daño es previo y desde allí se debe contar el término de caducidad. Así se indicó en el dictamen (se transcribe de forma literal, incluidos posibles errores):

“DIAGNÓSTICO O MOTIVO DE CALIFICACIÓN:

| |
|---|
| <i>1. Lesiones a nivel de hombro-puño dedo pulgar</i> |
| <i>2. Lesiones de nervio periférico (circunflejo y mediano derecho)</i> |
| <i>3. Lesiones neurovegetativas secundarias a lesión de nervio periférico</i> |
| <i>4. Eucleación ojo derecho</i> |

“(...)”

“7. PORCENTAJE DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

| <i>DESCRIPCIÓN</i> | <i>PORCENTAJE</i> |
|---------------------|-------------------|
| <i>Deficiencia</i> | <i>33.28%</i> |
| <i>Discapacidad</i> | <i>12.00%</i> |
| <i>Minusvalía</i> | <i>18.00%</i> |
| <i>TOTAL</i> | <i>63.28%</i> |

⁵⁰ Fls. 52 a 53 del cuaderno principal.

| | | | |
|--|--------------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| <i>Estado de PCL</i> | <i>5%</i> | <i>Incapacidad permanente parcial</i> | <i>Invalidez X</i> |
| <i>Fecha de estructuración de la Invalidez</i> | <i>A partir del 12-02-2001</i> | | |

A pesar de lo antes dicho respecto de la fecha en la cual el actor sufrió el daño, la Sala, en aplicación del criterio de unificación, tomará como fecha de su conocimiento el 14 de febrero de 2001, fecha en la cual se le practicó la última cirugía, esto es, la de enucleación de su ojo derecho, a partir de la cual el señor Aparicio Vera perdió la funcionalidad de dicho órgano.

En segundo lugar, porque, así como lo consignó en la demanda y se reiteró en el recurso de apelación⁵¹, lo pretendido a través del ejercicio de la acción de reparación directa no es nada distinto a obtener el resarcimiento de los perjuicios que se le habrían ocasionado a los ahora demandantes por las lesiones que padeció el señor Aparicio Vera como consecuencia del atentado sufrido el 12 de febrero de 2001 y, en ese sentido, el hecho de que un año después se hubiere calificado la magnitud del daño, - *esto es, la pérdida de capacidad laboral*-, no modificó en forma alguna el plazo para accionar.

Las pruebas allegadas a este proceso resultan acordes con los planteamientos fácticos de la demanda y permiten afirmar que el señor Jesús Aparicio Vera conoció con certeza la totalidad de los daños desde la fecha en la que fue sometido a la última cirugía, esto es, la de enucleación de su ojo derecho, es decir, desde el 14 de febrero de 2001 y no en otra oportunidad.

Así las cosas, teniendo claro que el señor Jesús Aparicio Vera tuvo conocimiento de sus lesiones desde el 14 de febrero de 2001, el término para presentar la demandada de reparación directa inició a correr a partir del siguiente día, es decir, desde el 15 de febrero de 2001 y feneció el 15 de febrero de 2003.

En ese sentido, dado que la demanda se presentó el 28 de octubre de 2003, de conformidad con lo normado en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, se impone concluir que la acción se presentó por fuera de la oportunidad legal prevista para ello.

⁵¹ Fls. 2 a 14 del cuaderno principal y 368 a 384 del cuaderno del Consejo de Estado.

Tampoco podría tomarse como fecha de inicio del conteo el 16 de junio de 2001, que fue la última en la que se atendió al señor Aparicio Vera, de acuerdo con lo indicado por los ortopedistas que rindieron el informe de evolución del paciente a la Previsora Vida para efectos del dictamen de calificación de invalidez.

En este documento se hizo un recuento de las atenciones recibidas y el origen de estas y en él se indicó que persistía la limitación funcional y la sensibilidad del dedo pulgar, el dolor del hombro y que se le prolongó la incapacidad, incluso para el 20 de marzo de 2001 se indicó que el señor Aparicio Vera tenía *“lesión de tipo neuropático, de las ramas del mediano y cubital y radial”*.

Por tanto, no son estas fechas posteriores las que marcan el inicio del cómputo del término de caducidad, porque es claro que el momento que marca el inicio del conteo del término es el conocimiento del daño, no la última atención, fecha en la que los síntomas persistían, como se indicó en las anotaciones de la historia clínica, es decir que eran anteriores, hacían parte de un cuadro clínico que ya conocía el paciente desde la fecha en la cual fue sometido a los procedimientos quirúrgicos (12, 13 y 14 de febrero de 2001), por tanto, la conclusión a la que arribaría la Sala sería la misma, que la acción se presentó por fuera de la oportunidad legal prevista para ello.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

9.- Decisión sobre costas

Habida cuenta de que, para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: REITERAR la jurisprudencia de la Sección Tercera en el sentido de indicar que el criterio para el cómputo del término de caducidad en los casos de lesiones a la integridad de las personas, lo determina el conocimiento del daño, pero este puede variar cuando, por ejemplo, el mismo día del suceso no existe certeza del mismo, no se sabe en qué consiste la lesión o esta se manifiesta o se determina después del accidente sufrido por el afectado. En todo caso, la parte deberá acreditar los motivos por los cuales le fue imposible conocer el daño en la fecha de su ocurrencia.

En todo caso, 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.

SEGUNDO: CONFIRMAR, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia, la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, el 28 de septiembre de 2012.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Presidente

MARÍA ADRIANA MARÍN

RAMIRO PAZOS GUERRERO

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CONCEPTO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / INADMISIÓN DE LA RENUNCIA DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / NORMATIVIDAD DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

La caducidad de la acción impone a quienes están comprometidos en un conflicto, la carga de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley; así, de no hacerlo en tiempo, fenece la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo el derecho o dirimir la situación conflictiva correspondiente. La caducidad, como fenómeno procesal, no admite renuncia ni suspensión del término, el cual cursa de manera inexorable, salvo cuando se presenta solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, suspensión que, en todo caso, debe atenderse según los parámetros fijados en las leyes 446 de 1998 y 640 de 2001. En relación con la caducidad de la acción de reparación directa, el artículo 136, numeral 8 del Código Contencioso Administrativo, -norma vigente para la época en que fue presentada la demanda- señala que la demanda debe presentarse en el término de dos años contados a partir de la ocurrencia del daño, bien se trate de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o definitiva de un inmueble ajeno al Estado, por razón de una obra pública o cualquier otra causa.

REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CARACTERÍSTICAS DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / HECHO DAÑOSO / CONOCIMIENTO DEL HECHO DAÑOSO/ CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / LESIONES PERSONALES / ENFERMEDAD / ENFERMEDAD PROFESIONAL / INCAPACIDAD LABORAL POR ENFERMEDAD / DICTAMEN / DICTAMEN DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ / PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA / CONCILIACIÓN PREJUDICIAL / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL / EXCEPCIÓN AL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / OPERANCIA DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN / EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

Respecto del análisis de caducidad, la jurisprudencia de esta Sección ha sido ecuaníme en señalar que debe efectuarse de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso, en tanto que el juez bien puede enfrentar situaciones en las que: (i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce el daño, por su evidente notoriedad. En este escenario, el daño y el conocimiento de éste por parte del lesionado son concomitantes, de lo cual se sigue que es ese único momento a partir del cual se debe contar el término de caducidad, o (ii) cuando se causa un daño, pero el lesionado no tuvo la oportunidad de conocerlo en el momento de su ocurrencia, sino con posterioridad. En este evento será el momento del conocimiento a partir del cual comenzará a computar el referido término. En línea con lo anterior, también ha considerado de uniforme manera que, en los casos de lesiones personales o enfermedades, al margen de su origen, los dictámenes proferidos por las juntas de calificación de invalidez no marcan el momento de partida de la caducidad de la acción, toda vez que el análisis que dichos órganos efectúan no es de alcance diagnóstico de la enfermedad o lesión padecida, sino que representa la determinación de la magnitud de la respectiva enfermedad en relación con la capacidad del lesionado, al punto que pueden pasar décadas desde que se configuró la lesión y que la persona no se someta al escrutinio de una junta de calificación de invalidez y, no

por ello es posible aceptar que, entonces, la caducidad no ha comenzado a correr. Descendiendo al caso concreto, observa la Sala que el daño que señala el grupo demandante consiste en las enfermedades que desarrolló la señora (...), con ocasión, según ellos, de las malas condiciones en el lugar donde desempeñaba las labores al servicio del Ministerio de Trabajo y de la Protección Social y de la ausencia de políticas y programas de riesgos ocupacionales o de seguridad en el trabajo. (...) A pesar de que los demandantes efectuaron la diligencia de conciliación prejudicial, que suspende el término de caducidad, la suerte de la excepción sigue siendo la misma, toda vez que la solicitud que presentaron para tal efecto, se radicó el 23 de septiembre de 2010, como lo indica la certificación expedida por la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca, lo que quiere decir que para el momento de dicha radicación la acción ya estaba caducada. Por tanto, dado que la caducidad es una institución de orden público, cuya aplicación es irrenunciable dada la primacía de la ley y los principios constitucionales que la rigen, no es posible surtir análisis de fondo en el presente juicio y, como consecuencia, fuerza a esta Colegiatura a modificar la sentencia de primera instancia y a declarar probada la referida excepción, a pesar de que no hubiera sido alegada por las partes.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el análisis de la caducidad, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2021, Rad. 48671, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, ver también sentencia del 6 de febrero de 2020, Rad. 64877, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E), sentencia del 1 de junio de 2020, Rad. 49079, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Así mismo, sobre la fecha de conocimiento de 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, ver Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de noviembre de 2018, Rad. 47308, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 81001-23-31-000-2011-00001-01(51153)

Actor: INGRID LUDIVIA YÁÑEZ JIMÉNEZ Y OTROS

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Temas: CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / ENFERMEDAD PROFESIONAL – Cómputo – validez de los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez, para efectos de la caducidad.

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

La señora Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez trabajó durante 12 años al servicio del entonces Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, tiempo durante el cual desarrolló el síndrome de túnel del carpo, por la ejecución de las labores propias de su cargo en escenarios poco idóneos y adecuados para tal efecto y por la falta de implementación de programas de salud ocupacional. Según la demanda, esa enfermedad provino del incumplimiento estatal de obligaciones legales, por lo que consideran se debe condenar a la entidad demandada a pagar la indemnización deprecada.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1.1. Corresponde a la sentencia del 27 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, Sala Única de Decisión, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

1.2. El anterior proveído decidió la demanda presentada el 13 de diciembre de 2010¹ por Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez (lesionada), Jonny Aldán Meneses (esposó), Marlon Alejandro Meneses (hijo), Diego Sebastián Meneses Yáñez (hijo), Danna Lucía Meneses Yáñez (hija) (los tres últimos, menores representados por la señora Ingrid Ludivia) contra la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos son los siguientes:

1.2.1. Los demandantes pretenden que se declare responsable y que, en consecuencia, se condene a las entidades demandadas a pagar a su favor los siguientes valores: \$21'354.522,54, por daño emergente, a favor de Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez; \$208'692.217, por lucro cesante consolidado, a favor de la misma señora; \$647'970.500, para Ludivia Yáñez Jiménez, \$16'457.966, para Marlon Alejandro Meneses, \$31'881.051, para Diego Sebastian Meneses Yáñez, \$37'823.278, para Danna Lucía Meneses Yáñez, todos estos por lucro cesante futuro; 30 SMLMV, por perjuicios morales, para Jonny Aldán Meneses, Marlon Alejandro Meneses, Diego Sebastián Meneses Yáñez, Danna Lucía Meneses Yáñez; \$128'132.000, por perjuicio a la vida de relación, a favor de Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez.

1.2.2. Como fundamentos de hecho de las pretensiones, los demandantes expusieron, en síntesis, que la señora Ingrid Ludivia Yáñez, trabajó durante 12 años y 20 días en el Ministerio de Salud y Protección Social. Durante el tiempo de sus

¹ Folio 52 c. 1.

labores, la mencionada señora desarrolló síndrome del túnel del carpo y una “*discreta escoliosis toraxica (sic) inferior izquierda*”, cuadros clínicos que se presentaron por las deplorables condiciones en las instalaciones de trabajo en las que desempeñaba su cargo y que la llevaron a renunciar el 6 de mayo de 2008.

A pesar de que la mencionada señora puso de presente la necesidad de un adecuado acondicionamiento de puestos de trabajo y de aminorar las actividades laborales que propiciaban o aumentaban su situación médica, el Ministerio no intervino, permitiendo que sus condiciones de salud se deterioraran.

El 11 de diciembre de 2008, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá dictaminó a la señora Yáñez con una pérdida de capacidad laboral del 24.88% y calificó los cuadros clínicos que presentaba la señora como de origen laboral.

Según los demandantes, las afectaciones a la salud de la señora Yáñez impidieron que, durante el tiempo que trabajó para el aludido ministerio, tuviera calidad de vida, y la posibilidad de desenvolverse en condiciones normales, pues no podía alzar a sus hijos, tampoco abrir frascos y tuvo problemas conyugales y laborales.

1.2.3. Como fundamentos de derecho, se indicó que el Ministerio de Salud y Protección Social desatendió la obligación que le impone el Decreto 614 de 1984, consistente en adoptar y ejecutar programas de salud ocupacional de prevención de riesgos de origen profesional y, por tanto, debido a tal omisión, se le causó un daño a la señora Yáñez Jiménez que no estaba en el deber de soportar².

1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual argumentó que no existía culpa patronal que obligara a la entidad a resarcir los daños alegados, pues no se acreditó que la enfermedad que presentó la señora Yáñez proviniera de la ejecución de una actividad laboral al servicio del mentado Ministerio, al contrario, el daño se derivó del propio actuar negligente de la mencionada señora.

Además, dijo que, según el oficio suscrito por el Grupo de Administración de Personal del Ministerio, que obra en el expediente, la demandante desempeñó varias veces el cargo de directora territorial titular y en encargo, lo cual indica que era ella la responsable de los programas de salud ocupacional, conforme con el artículo 30 del decreto 205 de 2003 y, como consecuencia, no es procedente reclamar indemnización por una falla de la entidad, cuando era ella la encargada de garantizar la ejecución de la función que ahora señala de haberse incumplido.

Para cerrar, señaló que la señora Yáñez ya fue indemnizada por la aseguradora de riesgos profesionales, de manera que, si en gracia de discusión se aceptara la responsabilidad del ministerio, no había lugar a dictar sentencia en su contra, debido a que un daño no puede ser indemnizado dos veces.

² Folios 6 a 53 c. 1.

Propuso las excepciones de inexistencia de la obligación, culpa exclusiva de la víctima, cobro de lo no debido y caducidad de la acción³.

1.4. Vencido el período probatorio⁴, se corrió traslado a las partes⁵ para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

1.4.1. La parte demandante alegó que, de acuerdo con el material probatorio recaudado en juicio, estaba acreditada la relación laboral entre la señora Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez y el Ministerio de Salud y Protección Social. Asimismo, indicó que las pruebas eran demostrativas de que las enfermedades profesionales se causaron en la medida en que la entidad empleadora no ejecutó programas de seguridad en el trabajo y desatendió los requerimientos de la señora tendientes a mejorar sus condiciones de trabajo, razón por la cual estaba acreditada la relación de causalidad entre el daño sufrido y la omisión, tornándose necesaria la condena contra la entidad pública⁶.

1.4.2. El Ministerio de Salud y Protección Social presentó las mismas razones y argumentos expuestos en la contestación de la demanda⁷.

1.5. Al dictar sentencia el Tribunal Administrativo de Arauca negó las pretensiones de la demanda, en tanto que las condiciones de calor intenso, espacio de trabajo insuficiente y ausencia de aire acondicionado no tienen la capacidad de desencadenar la patología de túnel del carpo, como puede deducirse de la lectura de la doctrina médica especializada.

Agregó que, de acuerdo con algunas investigaciones médicas, el desarrollo de ese cuadro clínico se deriva de la ejecución de movimientos manuales inadecuados, como los que se ejecutan por el uso de computadores, máquinas u objetos de oficina y precisó que, al ser estas actividades inherentes a la ejecución de labores de un cargo como el que desempeñaba la señora Yáñez, la ocurrencia de estas enfermedades no comprometen de forma automática la responsabilidad Estatal. Para tal consecuencia, es necesario evidenciar que tuvieron lugar por una orden patronal que implicara mayor trabajo del que sus funciones demandan o un descuido a cargo de la entidad, en cuanto a la entrega de elementos que resulten idóneos para la ejecución de las labores.

Consideró también que, contrario a los señalamientos de la demanda, estaba probada la ejecución de programas de prevención de riesgos profesionales por parte del Ministerio, toda vez que las pruebas allegadas por la demandada demostraban la ejecución de audiometrías, visimetrías, la designación de vigías de salud ocupacional y el desarrollo de actividades de capacitación, cuyo fin fue auspiciar prácticas laborales idóneas. De dichas pruebas, el Tribunal hizo especial énfasis en un oficio por el cual un funcionario informó a la señora Yáñez, en

³ Folios 184 a 200 c. 1.

⁴ El cual se abrió por medio de auto del 11 de abril de 2011 (folio 278 del cuaderno 1), adicionado por auto de 24 de junio de 2011 (2882 y 283 c. 1) y por proveído del 9 de marzo de 2012 (folios 321 y 322 c. 1).

⁵ A través de auto del 26 de septiembre de 2012 (folios 348 y 349 c. 1).

⁶ Folios 351 a 361 c. 1.

⁷ Folios 364 al 379 c. 1.

calidad de directora territorial encargada, el plan de prevención de riesgos profesionales para 2006, documento a partir del cual, en su sentir, se evidenciaba no solo la existencia de programas de salud ocupacional, sino que la demandante las conocía e incluso, debido a su cargo, era responsable de su ejecución.

Destacó que la demandante no allegó prueba alguna sobre el manejo médico que se le impartió a su enfermedad en la EPS, ISS, o particular y, en consecuencia, no se conocía el grado de afectación y tampoco la evolución de la patología, situación que hubiera permitido conocer si la progresividad de la enfermedad presentada por la demandante se debió a las actividades laborales que ejercía o por descuido y falta de cuidado propio.

Finalmente, consideró que la renuncia presentada por la señora Yáñez no obedeció a las irregularidades en materia de salud ocupacional que se aducen en la demanda. Según el Tribunal, la carta de postulación a un cargo superior que presentó la aludida señora previo a su renuncia no indicaba reparo alguno frente a la supuesta situación irregular de los programas de salud ocupacional, en su lugar, informaba que la salida del órgano público fue auspiciada por los actos desmedidos de su superior y por las desavenencias con otros compañeros de trabajo, situación evidentemente distante respecto del padecimiento de enfermedades laborales⁸.

II. EL RECURSO INTERPUESTO

2.1. Sustentación del recurso de apelación

2.1.1. La parte demandante solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, para lo cual afirmó que el tribunal valoró indebidamente algunas pruebas y otras no las tuvo en cuenta, lo cual llevó a conclusiones erradas.

Dijo que, en cuanto al daño, el *a quo* no le había dado el alcance probatorio que corresponde al dictamen elaborado por la Junta Regional de Invalidez de Cundinamarca y Bogotá, en tanto que se limitó a tomarlo como un concepto sin mérito de acreditación.

Aceptó que ocupó puestos de la Dirección Territorial de Trabajo en Arauca, pero indicó que fueron encargos provisionales no superiores a 3 meses, por razón de vacaciones o de renuncia del titular, lo cual demuestra que no tenía autonomía de decisión que le permitiera intervenir en los programas de riesgos ocupacionales.

Dijo que, contrario al juicio del Tribunal, desde 2003 hasta 2007, expresó a su empleador las condiciones difíciles de su entorno laboral y las consecuencias adversas que estaban generando en su salud, como lo prueban las distintas

⁸ Folios 411 a 425 c. principal.

peticiones y comunicaciones que presentó ante el Ministerio, aportadas a juicio. De hecho, dijo que en 2006 expresó su preocupación por su situación médica, dado que la práctica de una neurografía demostraba agravación del cuadro clínico que presentaba, pero aun cuando se le dictó un tiempo de incapacidad, el Ministerio no ejecutó actividades tendientes por lo menos a disminuir los padecimientos de la señora Yáñez.

Encontró desacertado el comentario del *a quo*, según el cual se consideraba probado el cumplimiento en la ejecución de programas de salud ocupacional, pues los cuadros y esquemas aportados por la demandada no son prueba de que efectivamente se hubieran ejecutado. Aceptó que se realizaron audiometrías y visimetrías, pero precisó que se efectuaron una sola vez en 13 años de trabajo continuo. Indicó que algunos de los formatos a que se refiere el Tribunal estaban destinados para consignar las condiciones de trabajo de los empleados del ministerio, no obstante, carecían de valor probatorio en tanto no estaban respaldados por estudios o exámenes médicos realizados efectivamente a los trabajadores.

Bajo estos argumentos y con apoyo del material probatorio, manifestó que se encontraba acreditada la relación entre el daño y la omisión del Estado, comoquiera que el síndrome de túnel del carpo, que implicó la pérdida de capacidad laboral del 24.88%, se desencadenó por la inejecución de programas en materia de salud ocupacional y, como consecuencia, era procedente condenar al Estado a pagar indemnización⁹.

2.2. El Tribunal Administrativo de Arauca concedió el recurso de apelación interpuesto, luego, esta Corporación lo admitió¹⁰ y, posteriormente, corrió traslado¹¹ a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para rendir concepto.

2.2.1. La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación¹².

2.2.2. En concepto del Ministerio Público, el fallo de primera instancia debía revocarse, porque, en su sentir, la enfermedad profesional padecida por la señora Yáñez Jiménez fue consecuencia de la desatención de las obligaciones que le asisten al Ministerio de Salud y Protección Social, en materia de salud ocupacional. Según el Ministerio, la acreditación del nexo entre el daño y la inactividad estatal, se deriva de los oficios enviados por la aludida señora en la que pedía la evaluación del lugar de trabajo por cervicalgia, síndrome del túnel del carpo y de constantes cefaleas; del certificado médico de 15 de enero de 2008, en el que constaba la incapacidad ordenada por la configuración del síndrome del túnel del carpo; el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez que calificó

⁹ 428 al 439 c. principal.

¹⁰ Mediante auto del 2 de julio de 2014 (folio 446 c. principal).

¹¹ Mediante auto del 27 de agosto 2014 (folio 448 c. principal).

¹² Folios 450 a 467 c. principal.

dicha patología como una enfermedad causante de la pérdida del 24.88% de la capacidad laboral de la mencionada señora.

Estimó probada la ejecución de programas de salud ocupacional, pero, dijo que no se logró probar que los mismos hubieran tenido en cuenta las condiciones especiales y reclamadas por la señora Yáñez Jiménez, en tanto que, frente a las peticiones de mejoramiento de las condiciones de trabajo, la entidad demandada nunca se pronunció.

Añadió que la enfermedad profesional fue dictaminada luego de la renuncia de la mencionada señora; sin embargo, adujo que no es una razón exculpatoria que libere al Ministerio del deber de indemnizar los daños causados, dado que el origen de la afectación médica era la actividad que desarrollaba la señora Yáñez Jiménez a favor del Ministerio, como lo evidencia la copia de la calificación de enfermedad profesional de primera instancia, la cual se dictó en 2007¹³.

2.2.3. La parte demandada guardó silencio¹⁴.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación ya indicado para lo cual, se harán las siguientes consideraciones:

3.2. El objeto del recurso de apelación

El debate que convoca el recurso de alzada gira en torno a la valoración probatoria, pues, en sentir de la apelante, el Tribunal apreció indebidamente las pruebas.

Como consecuencia, la Sala verificará si los diversos documentos evidencian que el síndrome de túnel carpiano y las demás afectaciones de salud que padeció la señora Yáñez Jiménez se desencadenaron por la omisión del Ministerio demandado, respecto de las obligaciones que le asisten en materia de prevención de riesgos laborales, pues de comprobarse tal situación se comprometería su responsabilidad.

Lo anterior, sin perjuicio de la verificación de los presupuestos esenciales para proferir decisión de mérito en el juicio de la referencia.

3.3. Motivación de la sentencia

¹³ Folios 511 a 516 c. principal.

¹⁴ Folio 517 c. principal.

Pasa la Sala a definir los hechos probados, a partir de los medios de convencimiento válidamente recaudados en este proceso:

3.3.1. De acuerdo con la certificación expedida por la Coordinadora del Grupo de Administración de Personal del Ministerio de la Protección Social, la señora Ingrid Ludivía Yáñez Jiménez laboró para el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el 26 de mayo de 1995 hasta el 27 de febrero de 2003 y desde el 28 de febrero de ese año fue incorporada al Ministerio de la Protección Social hasta el 6 de mayo de 2008, cuando se aceptó su renuncia¹⁵.

Durante el tiempo laborado, la mencionada señora desempeño los siguientes cargos:

- Jefe de división código 2040, grado 03, de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia de la Dirección Regional de Arauca, nombrada mediante Resolución 1376 del 8 de mayo de 1995¹⁶, posesionándose el 26 de mayo de 1995. Dicho nombramiento se hizo por razón del concurso de méritos que efectuó el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Inspectora de trabajo código 3185, grado 04, de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia de la Dirección Regional de Arauca, encargada mediante Resolución 1843 del 4 de julio de 1996¹⁷, tomando posesión el 16 de julio de 1996.
- Jefe de división código 2040, grado 09, de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia de la Dirección Regional de Arauca, incorporada mediante Resolución 702 de 10 de abril de 1997, posesionándose el 17 de abril de 1997.
- Inspectora de trabajo código 3185, grado 08, de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia de la Dirección Regional de Arauca, encargada mediante resolución 2019 de 10 de septiembre de 1997¹⁸, posesionándose el 1 de septiembre de 1997.
- Directora General código 2035, grado 17, de la Dirección Regional de Arauca, encargada mediante Resolución 533 de 26 de marzo de 1999¹⁹, tomando posesión el 31 de marzo de 1999.
- Profesional universitaria código 3020, grado 14, de la División Territorial del Trabajo y Seguridad Social de Arauca, incorporada mediante resolución 226 de 9 de febrero de 2000²⁰, posesionándose el 22 de febrero de 2000.

¹⁵ Folios 66 y 67 c. 1.

¹⁶ Folios 16 a 20 c. 2 de pruebas.

¹⁷ Folio 33 c. 2 de pruebas.

¹⁸ Folio 53 c. 2 de pruebas.

¹⁹ Folio 61 c. 2 de pruebas.

²⁰ Esta información se obtiene del acta de posesión suscrita por el director territorial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Territorial Arauca (folio 71 c. 2 de pruebas), pese a que la mencionada resolución no consta en el expediente.

- Inspectora de Trabajo código 3185, grado 08, de la División de Trabajo e Inspección y Vigilancia de la Dirección Regional de Arauca, encargada por resolución 1557 del 26 de julio de 2000, corregida por Resolución 1652 de ese año²¹.
- Directora Territorial código 0042, grado 12, de la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Arauca, encargada mediante resolución 2027 de 11 de diciembre de 2002²².
- Profesional universitaria código 3020, grado 14, de la Planta global del Ministerio de la Protección Social, en la Dirección Territorial de Trabajo y Seguridad Social de Arauca, incorporada a la planta del Ministerio de la Protección Social, mediante resolución 10 del 6 de febrero de 2003, tomando posesión el 28 de febrero de 2003.
- Directora Territorial código 0042, grado 12, de la Dirección Regional de Arauca, encargada mediante resolución 4747 del 20 de diciembre de 2005²³.
- Directora Territorial código 0042, grado 12, de la Dirección Regional de Arauca, encargada mediante Resolución del 29 de marzo de 2006²⁴.
- Directora Territorial código 0042, grado 12, de la Dirección Regional de Arauca, encargada mediante Resolución 2217 del 29 de junio de 2007²⁵.

3.3.2. La renuncia presentada por la señora Yáñez Jiménez fue aceptada a través de resolución 1395 del 23 de abril de 2008²⁶. En ella manifestó, como motivo para separarse del cargo, que (se transcribe incluyendo posibles errores):

“Aunque sólo hasta el año 2007, puede tener, como se lo expresé en Diciembre de 2007, en el evento de ‘mejoramiento de las Direcciones Territoriales’, el honor de conocerla. Ya que durante mi instancia en el Ministerio, su trabajo, honestidad, y sus conocimientos hicieron que le tuviera aprecio y gran respeto como persona y funcionaria. Este escrito tiene por contenido manifestar mi renuncia al cargo que vengo desempeñando como profesional Universitaria Código 2044 Grado 11, a partir del día primero de marzo de 2008; y tengo que argumentar que esta decisión tiene que ver con intransigencias y actos desmedidos por parte de la Titular de la Dirección Territorial de Trabajo de Arauca, Dra (...) para conmigo, y no entro a controvertir las situaciones similares que ha tenido esta funcionaria con otras personas, fuera de este Ministerio, en especial con los vecinos quienes ya se han quejado por sus acciones y abusos”²⁷.

²¹ Folio 79 c. 2 de pruebas.

²² Folio 117 c. 2 de pruebas.

²³ Folio 140 c. 2 de pruebas.

²⁴ Se desconoce el número de la Resolución, por cuanto la copia allegada está cortada (folio 147 c. 2 de pruebas).

²⁵ Folio 165 c. 2 de pruebas.

²⁶ Folio 199 c. 2 de pruebas.

²⁷ Folio 189 c. 2 de pruebas.

3.3.3. A lo largo del tiempo laborado, la señora Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez hizo diferentes peticiones y allegó distintas comunicaciones relacionadas con las condiciones del lugar de trabajo y de su estado de salud, así:

- El 16 de agosto de 2003, en comunicación dirigida al Vigía Ocupacional del Ministerio de la Protección Social, la señora Yáñez Jiménez informó que su lugar de trabajo no contaba con las condiciones mínimas para la ejecución de labores, en tanto que no había aire acondicionado que contrarrestara las intensas temperaturas de Arauca, situación que le propiciaba intensas cefaleas; no había una adecuada canalización de aguas lluvias, lo cual generaba daños en el escritorio de trabajo; y, la silla que usaba la referida señora estaba dañada, provocándole dolores de espalda²⁸.
- El 25 de octubre de 2004, en petición dirigida al Director Territorial de la Protección Social de Arauca, la aludida señora solicitó que se le “*adjudicara*” un aire acondicionado con el fin de mejorar sus condiciones laborales en su sitio de trabajo, pues el intenso calor le “*ocasionan dolor de cabeza y de ojos, repercutiendo en el estress (sic) que hasta hace poco se me ha reiterado (sic) reflejándose en la cervicalgia reiterada, hay incapacidades expedidas por el hospital y Médico del Instituto de Seguros Sociales de los años 2003 y 2004*”²⁹.
- En reunión del Subcomité de Control Interno Disciplinario del 4 de febrero de 2005, después de evacuarse las cuestiones relativas al Plan de Acción de 2005, la señora Yáñez Jiménez puso de presente y dirigió su solicitud verbal ante el Director Territorial la necesidad de suministro de una silla adecuada para trabajar, petición que fue negada por el superior en la misma diligencia, arguyendo falta de presupuesto³⁰.
- El 22 de julio de 2005, en oficio dirigido al Director Territorial de la Protección Social de Arauca, la mencionada señora solicitó el suministro de un botiquín, dado que en la oficina no había medicamentos básicos que pudiera tomar para los dolores de cabeza³¹.
- El 7 de noviembre de 2006, en escrito dirigido al Director Territorial de la Protección Social de Arauca, la señora Yáñez Jiménez hizo una petición relativa a la distribución de funciones e insistió en la solicitud hecha en 2004, relacionada con la instalación de aire acondicionado en su dependencia³².
- El 8 de noviembre de 2006, la señora remitió al Director Territorial de Trabajo de Arauca, las órdenes de remisión de “*consulta con dos especialistas (Cirugía y Fisiatra)*”, para lo cual expresó que:

²⁸ Folios 68 y 69 c. 1.

²⁹ Folio 71 c. 1.

³⁰ Folios 72 a 76 c. 1.

³¹ Folio 77 c. 1.

³² Folio 98 c. 1.

“al momento tengo solo exámenes de diagnóstico – síndrome túnel del carpo-, y me preocupa enormemente que desde hace más de tres años vengo padeciendo más acentuadamente de esta enfermedad; la cual se ha venido agravando tal como lo demuestra la NEUROGRAFÍA que me hicieron este año. Considero que no se ha tratado como la enfermedad que es; y de la cual como le he indicado me ha limitado para trabajar normalmente y aun, así como usted lo sabe, he cumplido con mis actividades laborales, sin incapacidad alguna”³³.

- El 15 de agosto de 2006, Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez solicitó a la Administradora de Riesgos Profesionales del ISS que revisara y evaluara su puesto de trabajo, dado que las condiciones en las que se hallaba habían generado en ella síndrome del túnel del carpo, cervicalgia y constante cefalea³⁴.
- El 30 de enero de 2007, en escrito dirigido al Director Territorial de la Protección Social de Arauca, la señora remitió el resultado expedido por la Junta Médica de enero 29 de 2007 e informó la necesidad de una nueva valoración médica³⁵.
- El 10 de marzo de 2008, en oficio dirigido a la Directora Territorial de la Protección Social de Arauca, la señora Yáñez Jiménez solicitó que se le exonerara de las actividades de digitación y escritura manual, en tanto que se encontraba en tratamiento del síndrome de túnel del carpo³⁶.

3.3.3. Como consecuencia de una petición elevada por la aludida señora, la que no reposa en el expediente, mediante resolución 002 del 22 de enero de 2008, el Ministerio de la Protección Social, Seccional Territorial de Arauca otorgó licencia por enfermedad profesional por un término de veinte (20) días³⁷.

3.3.4. Con ocasión de la solicitud elevada por la señora Yáñez Jiménez, el “24-06-2008”, se practicó examen médico ocupacional de egreso, en el cual se consignó como antecedentes laborales *“DIAGNÓSTICO EN 2002 DE SÍNDROME DE TUNEL DEL CARPO – ELECTROMIOGRAFÍA 07-2006: SÍNDROME DEL TÚNEL DEL CARPO BILATERAL”*³⁸.

3.3.5. De acuerdo con el dictamen proferido el 11 de diciembre de 2008, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Cundinamarca y Bogotá, la señora presentó una pérdida de capacidad laboral del 24.88%, producto del síndrome del túnel carpiano, el cual tuvo como factor de riesgo: *“ergonómico”* y *“psicosocial”*³⁹.

3.4. Oportunidad para el ejercicio de la acción

³³ Folio 99 c. 1.

³⁴ Folio 100 c. 1.

³⁵ Folio 108 c. 1.

³⁶ Folio 142 c. 1.

³⁷ Folio 185 c. de pruebas.

³⁸ Folios 214 y 215 c. 1 de pruebas.

³⁹ Folios 118 a 121 c. 1.

La caducidad de la acción impone a quienes están comprometidos en un conflicto, la carga de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley; así, de no hacerlo en tiempo, fenece la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo el derecho o dirimir la situación conflictiva correspondiente. La caducidad, como fenómeno procesal, no admite renuncia ni suspensión del término, el cual cursa de manera inexorable, salvo cuando se presenta solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, suspensión que, en todo caso, debe atenderse según los parámetros fijados en las leyes 446 de 1998 y 640 de 2001.

En relación con la caducidad de la acción de reparación directa, el artículo 136, numeral 8 del Código Contencioso Administrativo, -norma vigente para la época en que fue presentada la demanda- señala que la demanda debe presentarse en el término de dos años contados a partir de la ocurrencia del daño, bien se trate de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o definitiva de un inmueble ajeno al Estado, por razón de una obra pública o cualquier otra causa.

Respecto del análisis de caducidad, la jurisprudencia de esta Sección ha sido ecuéñime en señalar que debe efectuarse de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso, en tanto que el juez bien puede enfrentar situaciones en las que: (i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce el daño, por su evidente notoriedad. En este escenario, el daño y el conocimiento de éste por parte del lesionado son concomitantes, de lo cual se sigue que es ese único momento a partir del cual se debe contar el término de caducidad, o (ii) cuando se causa un daño, pero el lesionado no tuvo la oportunidad de conocerlo en el momento de su ocurrencia, sino con posterioridad. En este evento será el momento del conocimiento a partir del cual comenzará a computar el referido término⁴⁰.

En línea con lo anterior, también ha considerado de uniforme manera que, en los casos de lesiones personales o enfermedades, al margen de su origen, los dictámenes proferidos por las juntas de calificación de invalidez no marcan el momento de partida de la caducidad de la acción, toda vez que el análisis que dichos órganos efectúan no es de alcance diagnóstico de la enfermedad o lesión padecida, sino que representa la determinación de la magnitud de la respectiva enfermedad en relación con la capacidad del lesionado, al punto que pueden pasar décadas desde que se configuró la lesión y que la persona no se someta al escrutinio de una junta de calificación de invalidez y, no por ello es posible aceptar que, entonces, la caducidad no ha comenzado a correr⁴¹.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2021, exp. 48671, MP José Roberto SÁCHICA Méndez, ver también sentencia del 6 de febrero de 2020, exp. 64877, MP Marta Nubia Velásquez Rico (E), sentencia del 1 de junio de 2020, exp. 49079, MP Ramiro Pazos Guerrero.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de noviembre de 2018, exp. 47.308, MP Marta Nubia Velásquez Rico: "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.

Descendiendo al caso concreto, observa la Sala que el daño que señala el grupo demandante consiste en las enfermedades que desarrolló la señora Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez, con ocasión, según ellos, de las malas condiciones en el lugar donde desempeñaba las labores al servicio del Ministerio de Trabajo y de la Protección Social y de la ausencia de políticas y programas de riesgos ocupacionales o de seguridad en el trabajo.

De acuerdo con la demanda y con el acervo probatorio que integra este juicio, la enfermedad a que se alude es el síndrome de túnel carpiano y la escoliosis, por manera que le corresponde a esta Colegiatura verificar el momento en que dicha patología se desarrolló o el momento en que la señora Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez lo conoció.

Pues bien, lo primero que advierte la Sala es que de las probanzas recaudadas en este juicio no es posible colegir el momento de ocurrencia precisa del daño, en tanto que no se tiene pieza probatoria que documente el día concreto en que se configuró el síndrome de túnel carpiano y la escoliosis en la humanidad de la señora Yáñez Jiménez, por lo que es necesario recurrir a la verificación del momento en que ésta tuvo conocimiento de dicha situación, para efectos de la caducidad.

Para el fin propuesto, la Sala destaca una de las pruebas recaudadas en el trámite de este juicio, el oficio del 8 de noviembre de 2006, remitido por la aludida señora al Director Territorial de Trabajo de Arauca y cuyo propósito fue informar a dicho funcionario los procedimientos médicos que requería, dado el síndrome de túnel carpiano que estaba presentando.

En efecto, dicho oficio evidencia que, al menos para esa fecha, la señora Ingrid Ludivia Yáñez Jiménez era consciente de la afectación por el desarrollo del síndrome de túnel carpiano. En dicho documento, la mentada señora manifiesta:

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.

Al hacerse depender el cómputo del término de caducidad de la notificación del dictamen practicado por la junta de calificación de invalidez, se dejaría en manos de la víctima directa del daño la facultad de decidir el momento a partir del cual inicia el conteo, pues podría diferir en el tiempo su notificación o, incluso, no realizar el trámite para la calificación de la pérdida de capacidad laboral, lo que dejaría en el limbo la fecha de inicio del conteo.

Adicionalmente, la calificación de invalidez no constituye un requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, por cuanto la exigencia de tal requisito para el cómputo de la caducidad implicaría la creación de un requerimiento que la ley no contempla. En este tema no existe tarifa probatoria y el demandante bien puede aportar o solicitar las pruebas periciales que estime pertinentes para probar el grado de afectación en el transcurso del proceso.

Además, si el juez encuentra probado el daño, en este caso, la lesión, pero no su magnitud, bien puede imponer condena en abstracto para que, en incidente posterior, se determine el grado de afectación, de ahí que no existe razón para contar el término de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por parte de la junta”.

“al momento tengo solo exámenes de diagnóstico – síndrome túnel del carpo-, y me preocupa enormemente que desde hace más de tres años vengo padeciendo más acentuadamente de esta enfermedad; la cual se ha venido agravando tal como lo demuestra la NEUROGRAFÍA que me hicieron este año. Considero que no se ha tratado como la enfermedad que es; y de la cual como le he indicado me ha limitado para trabajar normalmente y aun, así como usted lo sabe, he cumplido con mis actividades laborales, sin incapacidad alguna”⁴².

Así, es posible colegir el conocimiento que tenía la mentada señora del síndrome de túnel carpiano que ahora alega como fuente de indemnización, para la época del oficio; de hecho, en dicho escrito indica que sabía de esa patología “desde hace más de tres años”, es decir, a lo sumo, desde 2003, lo cual viene a conjugarse con la información consignada en el examen médico ocupacional de egreso, en el que se señaló:

*“ANTECEDENTES LABORALES
DIAGNÓSTICO EN 2002 DE SÍNDROME DE TUNEL (sic) DEL CARPO –
ELECTROMIOGRAFÍA 07-2006: SÍNDROME DEL TÚNEL DEL CARPO
BILATERAL”⁴³.*

En línea con lo anterior, es pertinente traer a colación un fragmento del escrito de la demanda en el que la víctima, quien obra en nombre propio, realiza manifestaciones relacionadas con el momento en que tuvo conciencia de la enfermedad que desarrollaba. Dice la demanda:

“No pude y no puedo disfrutar plenamente de mis hijos por cuanto: Cuando mi hija menor nació – año 2002 – ya presentaba molestias en mis manos (...) teniendo en cuenta mi estado estresante, y de discapacidad para trabajar y desenvolverme libre y socialmente; mi núcleo familiar estuvo a punto de disolverse; pero todavía se encuentra debilitado. A partir del año 2004 los reclamos por parte de mis hijos eran frecuentes debido a mi limitación física de las manos”⁴⁴.

En torno a la escoliosis que presentó la señora Yáñez Jiménez el análisis de caducidad sigue la misma suerte, toda vez que, según el diagnóstico efectuado por un médico radiólogo, desde el 1 de agosto de 2007, la mentada señora tuvo noticia de que presentaba ese cuadro clínico, producto, según ella, de la desatención de las obligaciones del Ministerio en materia de salud ocupacional. En dicho informe médico se consignó:

“FECHA: 01 DE AGOSTO DEL 2007

RX COLUMNA DORSO LUMBAR:

La altura y densidad de los cuerpos vertebrales es de aspecto normal, discreta curva escoliótica torácica inferior de convejidad (sic) izquierda.

⁴² Folio 99 c. 1.

⁴³ Folios 214 y 215 c. 1 de pruebas.

⁴⁴ Folios 14 y 17 c. principal.

La amplitud de los demás cuerpos vertebrales de los ferámenes neurales y del canal raquídeo se encuentra conservada. Sacro normal

Discreta escoliosis torácica inferior izquierda⁴⁵.

En este orden de ideas, la caducidad de la acción ejercida por el grupo demandante queda revelada, toda vez que, tomando las fechas del conocimiento de las patologías, esto es, teniendo en cuenta el oficio de 8 de noviembre de 2006, así como el diagnóstico efectuado por un médico radiólogo, del 1 de agosto de 2007, la demanda de la referencia fue traída a la jurisdicción en forma extemporánea, dado que se presentó el 13 de diciembre de 2010⁴⁶, tres y cuatro años después de haberse conocido cada una de las citadas enfermedades.

A pesar de que los demandantes efectuaron la diligencia de conciliación prejudicial, que suspende el término de caducidad, la suerte de la excepción sigue siendo la misma, toda vez que la solicitud que presentaron para tal efecto, se radicó el 23 de septiembre de 2010, como lo indica la certificación expedida por la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca⁴⁷, lo que quiere decir que para el momento de dicha radicación la acción ya estaba caducada.

Por tanto, dado que la caducidad es una institución de orden público, cuya aplicación es irrenunciable dada la primacía de la ley y los principios constitucionales que la rigen, no es posible surtir análisis de fondo en el presente juicio y, como consecuencia, fuerza a esta Colegiatura a modificar la sentencia de primera instancia y a declarar probada la referida excepción, a pesar de que no hubiera sido alegada por las partes.

4. Costas

Como no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

IV PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 27 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca, Sala Única de Decisión, por las razones expuestas en esta providencia.

⁴⁵ Folio 111 c. 1.

⁴⁶ Folio 52 c. 1.

⁴⁷ Folio 173 c. 1.

SEGUNDO: como consecuencia, **DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.**

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00218-00 (1368-2021)
Demandante: Lourdes del Rosario Vélez Miranda

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A**

MAGISTRADO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001-03-25-000-2021-00218-00 (1368-2021)
Demandante: LOURDES DEL ROSARIO VÉLEZ MIRANDA
Demandada: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y LA NACIÓN,
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Tema: Excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales. Requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en asuntos laborales. Excepción perentoria de falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva. Escenarios procesales para sus resoluciones.

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Ley 1437 de 2011

Auto interlocutorio O-2022

ASUNTO

1. El Despacho procede a resolver los medios de defensa denominados por la parte demandada como excepciones previas, acorde con lo determinado en el artículo 175 del CPACA.

ANTECEDENTES

2. El 15 de septiembre de 2021 se admitió la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó la señora Lourdes del Rosario Vélez Miranda.

3. Dentro del término para contestar, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República presentó escrito en el cual, en el acápite de excepciones previas, propuso «la falta de legitimación material en la causa por pasiva de la presidencia de la República» e «ineptitud de la demanda por falta de conciliación prejudicial».

4. En lo que se refiere a la falta de legitimación, señaló que se encuentra plenamente demostrado que la Presidencia de la República carece de legitimación material en



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00218-00 (1368-2021)
Demandante: Lourdes del Rosario Vélez Miranda

la causa por pasiva, porque no puede aceptarse que el Departamento Administrativo de la Presidencia esté en capacidad para comparecer al presente asunto, teniendo en cuenta que no fue este quien integró al Gobierno nacional en la expedición del Decreto 044 del 15 de enero de 2021, por medio del cual se aceptó la renuncia presentada por la señora Lourdes del Rosario Vélez Miranda a partir del 31 de enero de 2021. Por otra parte, esta entidad no tiene en sus funciones la de asumir la representación judicial de la autoridad responsable de la expedición de dichos actos, valga decir del Ministerio de Relaciones Exteriores.

5. En lo atinente a la ineptitud de la demanda, arguyó que lo pretendido en el presente asunto no es el reconocimiento o modificación de prestaciones periódicas o derechos laborales en sí, sino que se profiera un nuevo acto donde se acepte la solicitud de retiro definitivo, pero no en razón de la renuncia presentada, sino con la anotación de que se acepta el retiro definitivo del cargo de carrera diplomática y consular por reconocimiento de la pensión de vejez o invalidez, con base en lo preceptuado en el literal b del artículo 70 del Decreto 274 de 2000.

6. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores planteó como excepciones previas la «falta de agotamiento del requisito de procedibilidad» y la «ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales», bajo el mismo argumento.

7. Sustentó que el trámite de conciliación extrajudicial sí constituye un requisito de procedibilidad en el presente asunto, por cuando las pretensiones no constituyen una reclamación en lo referente al reconocimiento de la pensión de vejez, ni el reconocimiento o modificación de prestaciones periódicas o derechos laborales.

8. Indicó que la demandante no cumplió con el requisito de conciliación extrajudicial en el presente caso, conforme lo prevé el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009. Por tanto, es evidente la obligatoriedad de agotarlo, ya que la pretensión no está encaminada a reconocer derechos pensionales ni laborales, sino a retraer el acto administrativo cuestionado, y proferir otro conforme a los criterios manifestados por la demandante.

CONSIDERACIONES

Competencia

9. El Despacho adopta la decisión, en virtud de lo previsto en el numeral 3.º del artículo 125 del CPACA.

Problema jurídico

10. El problema jurídico que debe resolverse se resume en las siguientes preguntas:



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00218-00 (1368-2021)
Demandante: Lourdes del Rosario Vélez Miranda

1. ¿La falta del presupuesto procesal de la conciliación extrajudicial reúne los requisitos para que se configure la excepción genuinamente previa denominada ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales?
2. ¿A la parte demandante le correspondía adelantar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial alegado con la contestación de la demanda?
3. ¿La excepción perentoria de falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva se resuelve a través de auto?

1) Primer problema jurídico.

¿La falta del presupuesto procesal de la conciliación extrajudicial reúne los requisitos para que se configure la excepción genuinamente previa denominada ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales?

11. La tesis que sostendrá el Despacho es la siguiente: La falta del presupuesto procesal de la conciliación extrajudicial no reúne los requisitos para que se configure la excepción genuinamente previa denominada ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, por lo que se expondrá a continuación.

- Las excepciones previas en la Ley 2080

12. En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo.

13. También se les denomina impedimentos procesales, en atención a las siguientes características¹:

- Las excepciones previas no tienen como objeto las pretensiones.
- Buscan sanear o suspender el procedimiento.
- Que el litigio logre llegar a una sentencia de fondo.
- Son faltas en el procedimiento.
- Son taxativas, excluyen otras por vía de interpretación.
- Por regla general son subsanables.

¹ Tomado de William Hernández Gómez, "Excepciones previas – Art. 100 CGP" en *Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas Ley 1437 de 2011*. (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2015), 70.



14. En resumen, las **excepciones previas** conciernen a las deficiencias formales del trámite judicial, que por regla general son subsanables². Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas. Señalaba textualmente: «*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*».

15. En otros términos, en el juicio de lo contencioso administrativo, introducido por la Ley 1437 de 2011, se determinó la etapa de la audiencia inicial como el momento procesal oportuno para resolver las excepciones previas. No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] 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 pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».

16. Bajo este contexto, en la audiencia inicial ya no se decidirán las excepciones previas, como inicialmente se consagró en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En efecto, el parágrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 realizó una remisión clara al Código General del Proceso en lo que se refiere a que las **excepciones previas** se formularán y decidirán según lo regulado en la triada de los artículos 100, 101 y 102 del mencionado estatuto procesal. El artículo 100 enlista las excepciones previas, el 101 su oportunidad y trámite y el 102 la inoponibilidad posterior de alegar por los mismos hechos causales de nulidad.

17. Por un lado, el artículo 101 preceptúa que el juez se pronunciará sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial³, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

18. Por otro lado, sólo se resolverán los medios exceptivos previos en la audiencia inicial, cuando corresponda la práctica de pruebas para la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de

² También se entienden como una colaboración de las partes que propende por el saneamiento temprano del proceso o el despeje de obstáculos procesales.

³ “Las principales decisiones del juez (Excepciones previas)” en *Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas Ley 1437 de 2011*. (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2015), 79.



integración del litisconsorcio necesario, para lo cual el funcionario judicial citará a la mencionada diligencia y en ella instruirá los medios probatorios y emitirá pronunciamiento sobre las excepciones previas.

19. Por consiguiente, antes de la audiencia inicial únicamente deben decidirse las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas y durante el desarrollo de la misma deben zanjarse exclusivamente las alegaciones de defensa allí enlistadas que requieran la práctica de pruebas, conforme al ordinal segundo del artículo 101 y el inciso segundo de la mencionada disposición, respectivamente, comoquiera que así lo prescribió la modificación introducida por la Ley 2080 del 25 de enero de 2021.

- **La excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.**

20. El ordenamiento jurídico colombiano consagra en el ordinal 5.º del artículo 100 del Código General del Proceso la excepción previa denominada «*Ineptitud de la demanda*», encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:

- a) **Por falta de los requisitos formales.** La excepción prospera cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de esta, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que deben allegarse con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP).

Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP), o dentro del término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA y 101 ordinal 1.º del CGP.

- b) **Por indebida acumulación de pretensiones.** Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 137 y ss. y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

21. En resumen, los únicos eventos en los que se configura la excepción previa de ineptitud de la demanda se presentan ante la falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones. Así las cosas, se analizará si la conciliación



extrajudicial se encuentra entre las posibilidades para que se configure la excepción previa de ineptitud formal de la demanda.

- **Caso bajo estudio**

22. La parte demandada alegó como excepción previa la consistente en «ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales» e «ineptitud de la demanda por falta de conciliación prejudicial», por cuanto la señora Vélez Miranda no acreditó el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

23. Pues bien, una vez estudiados los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA se advierte que entre los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda no se encuentra enlistada la atinente al presupuesto del medio alternativo de solución de conflictos, dado que el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial está consagrado en una disposición especial, esto es, el artículo 161 de la Ley 1437.

24. Bajo este contexto, se tiene que el mencionado presupuesto puede ser alegado de manera autónoma, esto es, no se trata propiamente de una situación procesal que deba ser discutida como excepción previa⁴, comoquiera que se trata de dos figuras diferentes, mientras que en las excepciones previas prima el principio de preclusión y convalidación, en los elementos previos para demandar se carece de esta última característica, son oponibles y su falta, en todos los casos, dará lugar a la terminación del proceso⁵.

25. Recuérdese que el texto original del numeral 6.º del artículo 180 del CPACA consagraba de igual manera esa independencia en los siguientes términos: *Si alguna de ellas prospera (excepciones previas y mixtas), el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

26. De esta manera, el Despacho considera que el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial no es un elemento que conlleve a que se configure la excepción genuinamente previa denominada ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, sino que se trata de un requisito del medio de control (acción)⁶, dado que en aquellos casos en donde goce del carácter de obligatoria, una vez surtido el respectivo trámite, habilita la posibilidad para acudir ante la administración de justicia, de lo contrario, el funcionario judicial no podrá asumir el

⁴ Capacitación Reforma al CPACA -LEY 2080 DE 2021- Accedido por última vez el 16 de mayo de 2022. https://www.youtube.com/watch?v=htluM7Mc_3A&t=6743s&ab_channel=ConsejodeEstado,

⁵ El Juicio por Audiencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Tomo II (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla), 208.

⁶ En vigencia del CCA.



conocimiento del asunto, esto es, en gracia de discusión se trataría de una excepción previa de falta de jurisdicción, según lo previsto en el ordinal 1.º del artículo 100 del CGP.

27. Finalmente, es necesario precisar que el concepto de «ineptitud sustantiva o sustancial de la demanda» es anacrónico y es ambiguo, en cuanto los supuestos en que se ha hecho consistir encuadran en otras excepciones y/o mecanismos procesales de terminación del proceso o de saneamiento del mismo, por lo que al encontrarse falencias en el expediente que otrora han servido como sustento para su declaratoria, en lugar de acudir a esa denominación, deben utilizarse las herramientas que los estatutos procesales prevén al respecto⁷.

28. Definido que el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no es una excepción previa de ineptitud formal de la demanda, sino que debe plantearse como tal acorde con lo determinado en el artículo 161 del CPACA, se estudiará a continuación la exigencia o no para el presente asunto.

2) Segundo problema jurídico.

¿A la parte demandante le correspondía adelantar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial alegado con la contestación de la demanda?

29. La tesis que sostendrá el Despacho es la siguiente: A la parte demandante no le correspondía adelantar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial alegado con la contestación de la demanda.

- **Escenarios procesales para resolver sobre el agotamiento de los requisitos de procedibilidad alegados en la contestación de la demanda.**

30. Los requisitos de procedibilidad son aquellos trámites previos que se encuentran determinados en nuestro ordenamiento jurídico para poder acudir ante la administración de justicia, los cuales están en el artículo 161 de la Ley 1437 y son, fundamentalmente, la conciliación extrajudicial y la interposición de los recursos obligatorios contra el acto administrativo demandado⁸.

31. En primer lugar, es necesario aclarar que evidentemente estos presupuestos forman parte de los elementos o requisitos que deben ser estudiados por el juez como director del proceso antes de la admisión de la demanda, es decir,

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, 21/04/2016, Rad. 47001-23-33-000-2013-90171-01 (1416-2014)

⁸ Auto del 24 de octubre de 2013. Sección Cuarta. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Auto de Sala. Rad.: 08001233300420120047101 (20258).



corresponden a obligaciones que la parte activa del litigio debe cumplir (con las excepciones consagradas en la ley) y que el funcionario judicial debe verificar para impartir el trámite correspondiente a la demanda, al ser exigencias previas para atacar la nulidad de un acto administrativo.

32. En otras palabras, estos requisitos de procedibilidad son los que el ponente debe analizar bajo un control temprano del proceso y que le permitirán admitir o no el medio de control, en atención a los parámetros normativos y jurisprudenciales y no esperar a etapas procesales posteriores para advertir su incumplimiento.

33. No obstante, la parte demandada, dentro de su estrategia de defensa, también puede alegar el incumplimiento de algún requisito de procedibilidad, por lo que es necesario tener presente, precisamente, los momentos procesales en los cuales el director del proceso debe resolver dichos cuestionamientos a petición de parte.

34. Pues bien, el artículo 38 de la Ley 2080, que modificó el artículo 175 del CPACA, reguló que antes de la audiencia inicial⁹, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. Repárese que sólo se habilitó su decisión cuando finalice la litis.

35. Alrededor de la anterior modificación se han presentado diversas posiciones cuando no se advierta, precisamente, la inobservancia del requisito de procedibilidad expuesto por la demandada. Se encontraron las siguientes prácticas procesales en diversos despachos judiciales: i) Los elementos previos para demandar se resolvieron antes de la audiencia inicial a pesar de no evidenciarse su incumplimiento¹⁰ y; ii) Al no encontrarse demostrado el alegato del elemento adjetivo no se zanjó antes de la mencionada diligencia, sino en posteriores etapas procesales, como en la misma audiencia inicial¹¹ o se postergó para la sentencia¹².

36. Al respecto, es de señalar que el momento apropiado para resolver sobre los requisitos de procedibilidad invocados por la parte demandada es antes de la

⁹ Esta modificación fue introducida para el primer debate de la Cámara de Representantes (Gaceta 979 del Congreso del 24 de septiembre de 2020) y finalmente en el informe de conciliación para el proyecto de ley número 364 de 2020 Cámara - número 007 de 2019 Senado, se acogió el texto aprobado por la Cámara de Representantes, porque determina «*que antes de la audiencia inicial se pueda declarar la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad*» (Gaceta 1491 del Congreso del 14 de diciembre de 2020).

¹⁰ Al respecto, ver providencias del 19 de abril de 2022 del Juzgado Treinta y Tres Administrativo del Circuito de Medellín en el expediente 05001-33-33-033-2020-00032-00; del 2 de febrero de 2022 del Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá en el expediente 11001-33-42-049-2020-00158-00 y del 17 de agosto de 2021 del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Armenia en el expediente 63001-33-33-006-2021-00028-00.

¹¹ Audiencia inicial realizada el 30 de noviembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Caldas en el expediente 17001-23-33-000-2018-00415-00.

¹² Auto emitido el 14 de marzo de 2022 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales en el expediente 17001-33-33-002-2021-00044-00.



audiencia inicial, sea que termine o no el trámite judicial, comoquiera que permite definir oportunamente si el proceso se lleva a cabo con todos los presupuestos necesarios para lograr una decisión de fondo y no terminar con una sentencia inhibitoria proscrita en nuestro ordenamiento jurídico, en aplicación de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política.

37. En otros términos, extrapolando la función que se pretendió con la etapa de saneamiento de la audiencia inicial de la Ley 1437 (original), solucionar y superar lo que pueda impedir un fallo de mérito, concentrando en la decisión una serie de cuestiones que pueden calificarse como de forma, con el objeto de depurar el proceso, para preparar y adoptar el fallo¹³.

38. Es de aclarar que dicho pronunciamiento debe presentarse antes de la audiencia inicial, indistintamente de que también se hubiesen o no propuesto excepciones genuinamente previas de las enlistadas en el artículo 100 del Código General del Proceso, esto es, así solamente se hayan formulado los requisitos previos para demandar del artículo 161 del CPACA, corresponderá emitirse la respectiva providencia que absuelva los cuestionamientos planteados por la parte pasiva.

39. Situación distinta ocurre cuando resulta necesario continuar con la práctica de las demás etapas procesales, porque no se encuentra claro si la parte demandante efectivamente agotó el requisito de procedibilidad invocado por la demandada. Escenario bajo el cual es totalmente viable resolverlo en la etapa consagrada en el numeral 5.º del artículo 180 del CPACA, en el fallo anticipado o en el ordinario, conforme a los artículos 182A y 187 *ibidem*.

40. Por último, es de aclarar que, como más adelante se desarrollará, en la sentencia anticipada u ordinaria se resuelven las excepciones perentorias, por lo que también adicionarle a dicho pronunciamiento todo lo relacionado con los requisitos de procedibilidad, sería recargar el fondo del asunto con estudios procesales que para este momento ya deberían estar resueltos.

41. En conclusión: Las dos reglas en relación con el momento procesal para resolver sobre los requisitos de procedibilidad alegados por el extremo pasivo, son las siguientes:

- a) Antes de la audiencia inicial, si se evidencia el incumplimiento del elemento previo para demandar, o no.
- b) En la etapa de saneamiento de la audiencia inicial (numeral 5.º del artículo 180 del CPACA) o en la sentencia anticipada u ordinaria (artículos 182A y

¹³ "Saneamiento y nulidades" en *Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas Ley 1437 de 2011*. (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2015), 49.



187 *ibidem*), cuando el alegato sobre el incumplimiento de los presupuestos del artículo 161 del CPACA no pudo resolverse con anterioridad, ante la ausencia de algún elemento probatorio que implicó la postergación hasta dichas etapas procesales.

42. Es de resaltar que lo anterior se refiere específicamente a las alegaciones efectuadas por la parte demandada en relación con los requisitos de procedibilidad, comoquiera que, se insiste, los elementos o requisitos deben ser estudiados por el juez como director del proceso antes de la admisión de la demanda o efectuar controles constantes del trámite judicial, acorde con lo señalado en los artículos 207 del CPACA y 132 del Código General del Proceso¹⁴.

- **La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.**

43. El artículo 161 del CPACA en su numeral 1.º prescribe que cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

44. Este mecanismo de solución de conflictos se instituyó con el propósito de estimular la participación de los sujetos que se interrelacionan en el ámbito jurídico en la solución de sus controversias, con el fin que estas puedan dirimirse de una manera más fácil y expedita, redundando así en la descongestión de los despachos judiciales. Por lo que, para su efectivo cumplimiento, se dispuso su obligatoriedad de forma previa a la demanda en vía judicial en los asuntos que sean susceptibles de conciliación.

45. La Corte Constitucional¹⁵ sostuvo que el referido instrumento persigue « [...] abrir un espacio de encuentro, diálogo y debate que facilite la resolución del conflicto antes de que éste tenga que ser decidido por las autoridades jurisdiccionales [...]»; el cual no puede ser entendido como una carga para el interesado, toda vez que dentro de la audiencia tiene la posibilidad de considerar las propuestas planteadas por la contraparte o el conciliador y, de ser el caso, oponerse a ellas, a fin de lograr un acuerdo definitivo. Manteniéndose indemne su capacidad de disposición durante todo el trámite, es decir que, con la sola manifestación en la audiencia de conciliación de su voluntad de no conciliar, se cumple con el presupuesto que le impone la ley y puede presentar la demanda.

¹⁴ La finalidad del saneamiento es salvar el proceso para garantizar la tutela judicial efectiva. El saneamiento es transversal desde el control de la demanda y durante todas las etapas -art. 179-, antes de citar a la audiencia inicial o después de ella. “Saneamiento y nulidades” en *Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas Ley 1437 de 2011*. (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2015), 51.

¹⁵ Sentencia C-1195 de 2001.



46. La Ley 1285 de 2009¹⁶ introdujo con pleno rigor la exigencia de esta herramienta ya no sólo en los medios de control de reparación directa y contractual, sino también en el de nulidad y restablecimiento del derecho, al prescribir en el artículo 13, lo siguiente:

Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

"Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial."

47. Al respecto, la Corte Constitucional¹⁷ consideró válido que se hiciera extensiva la exigencia de la conciliación extrajudicial al referido medio de control, comoquiera que dentro de la misma se discuten intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto.

48. No obstante, el artículo 34 de la Ley 2080, que modificó el ordinal 1.º del artículo 161 del CPACA, consagró el elemento objeto de estudio de la siguiente manera:

Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida [...]. (Subraya fuera de texto)

49. Bajo este contexto, a partir del 25 de enero de 2021, fecha de entrada en vigencia de la Ley 2080, ya no es obligatorio agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial para adelantar el medio de control de nulidad y restablecimiento de asuntos laborales, ni los pensionales, entre otros temas, por cuanto se otorgó la potestad a los demandantes de estudiar la posibilidad de activar o no dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos.

¹⁶ «Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia»

¹⁷ Sentencia C-713 del 15 de julio de 2008.



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00218-00 (1368-2021)
Demandante: Lourdes del Rosario Vélez Miranda

50. Es resaltar que desde la Ley 1285 se generaron dificultades para exigir el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derechos laborales¹⁸, por cuanto, a partir de la sentencia de tutela del 1.º de septiembre de 2009 de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁹, se presentaron discrepancias sobre cuándo se estaba en el escenario propiamente dicho de un derecho laboral cierto, indiscutible e irrenunciable.

51. Y fue precisamente en el trámite legislativo de la que ahora es la Ley 2080, en donde para llegar al aparte final del artículo 161 del CPACA, en la ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se consignó como observación con respecto al texto aprobado por el Senado²⁰, lo siguiente: «*Con el fin de hacer claridad sobre los asuntos en los cuales la conciliación prejudicial es requisito de procedibilidad facultativo, se ajusta el artículo*»²¹. Razón por la cual, en el informe de conciliación para el proyecto de ley número 364 de 2020 Cámara - número 007 de 2019 Senado, se acogió el texto aprobado por la Cámara de Representantes, porque aclaraba «*cuáles son los asuntos en que la conciliación es facultativa*»²².

52. En conclusión, la parte demandante es quien definirá a partir de la Ley 2080, en asuntos laborales y pensionales, si opta o no por generar un espacio de diálogo, antes de acudir a la administración de justicia.

- **Caso bajo estudio**

53. La parte demandada alegó en la contestación la obligatoriedad de agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en el caso concreto, comoquiera que dicho trámite sí constituye un requisito de procedibilidad en el presente asunto. Indicó que las pretensiones no constituyen una reclamación en lo referente al reconocimiento de la pensión de vejez, ni el reconocimiento o modificación de prestaciones periódicas o derechos laborales.

54. Pues bien, las peticiones de la demanda consisten en que se anule el Decreto 044 del 15 de enero de 2021, «Por el cual se acepta una renuncia» emitido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y, en su lugar,

¹⁸ La Conciliación Administrativa, Jhon James Montoya Castro, Fondo Editorial de Risaralda 2012, página 48. Ver también “Monitoreo de la Ley 1437 e integración normativa con el CGP” en *Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas Ley 1437 de 2011*. (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2015), 180.

¹⁹ Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00817-00(AC), demandante Ismael Enrique Molina Guzmán, demandado: Juzgado Primero Administrativo de Ibagué y Tribunal Administrativo del Tolima.

²⁰ En el segundo debate del Senado de la República del 20 de junio de 2020, se propuso precisamente incluir en el artículo 161 del CPACA el siguiente texto subrayado: «En asuntos laborales, pensionales y los demás que no sean conciliables, podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.»

²¹ Gaceta 979 del Congreso del 24 de septiembre de 2020.

²² Gaceta 1491 del Congreso del 14 de diciembre de 2020.



se emita un nuevo decreto reconociendo el retiro definitivo del cargo de carrera diplomática y consular con base en lo preceptuado en el literal b del artículo 70 del Decreto 274 de 2000, y conserve su calidad de ex ministro plenipotenciario, código 0074, grado 22, y a título de restablecimiento del derecho, se indemnicen los perjuicios morales que se encuentren probados dentro del proceso, se expida un nuevo decreto donde se acepte y ordene el retiro definitivo en virtud del reconocimiento de la pensión de vejez, y no sea retirada del escalafón de la carrera diplomática y consular.

55. Lo anterior, por cuanto, según la parte demandante, el hecho de que se emitiera la voluntad administrativa cuestionada aceptando su retiro del servicio por renuncia y no por reconocimiento de la pensión de vejez, con base en lo preceptuado en el literal b del artículo 70 del Decreto 274 de 2000, causó unos perjuicios morales y el retiro del escalafón de la carrera diplomática y consular, entre otras afectaciones.

56. Así las cosas, el Despacho considera que en el presente asunto sí se tramita un asunto laboral, por cuanto se encuentra bajo discusión la forma en que la señora fue retirada de su empleo denominado ministro plenipotenciario, código 0074, grado 22, esto es, dado que dependiendo de la manera en que finalizó su relación laboral (retiro por renuncia o por reconocimiento de la pensión de vejez), según la teoría del caso, conserva su condición de ex ministro «y puede acceder a los beneficios que la Ley otorga a los funcionarios con dicho estatus»²³.

57. Por consiguiente, no es de recibo lo expuesto por la parte demandada en el entendido de que se presenta un incumplimiento del requisito de procedibilidad, comoquiera que el Despacho estima que el cambio introducido por la Ley 2080 consiste en que es potestativo el agotamiento de la conciliación extrajudicial cuando se trate de asuntos laborales, esto es, todo aquello proveniente de la relación legal y reglamentaria entre el servidor público y el Estado.

58. En conclusión: No es exigible el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial invocado por el extremo pasivo en la demanda instaurada por la señora Lourdes del Rosario Vélez Miranda, en razón a que el artículo 34 de la Ley 2080 consagró como facultativo el acudir al mecanismo alternativo de solución de conflictos en asuntos laborales, discusión que es precisamente la adelantada en el presente proceso.

59. En consecuencia, se negará la prosperidad de los alegatos planteados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores consistentes en «ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales», «ineptitud de la demanda por falta de conciliación prejudicial» y «falta de agotamiento del requisito de procedibilidad».

²³ Ver escrito de la demanda, índice 3 del aplicativo denominado Samai.



3) Tercer problema jurídico.

¿La excepción perentoria de falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva se resuelve a través de auto?

60. La tesis que se sostendrá es la siguiente: Como el medio de defensa de falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva es una excepción perentoria que sólo se declara fundada a través de sentencia anticipada o se resuelve en la sentencia ordinaria, el Despacho no debe estudiarla de fondo en la presente providencia. Se amplían a continuación los argumentos que sustentan esta posición.

- Las excepciones perentorias en la Ley 2080

61. Las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la *litis* y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. Estas se clasifican en procesales²⁴ (nominadas) y materiales²⁵, de fondo o sustanciales²⁶ (innominadas), las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el parágrafo 2.º del artículo 175 del CPACA y, las segundas acometen contra el derecho material, destruyen o aplazan la pretensión²⁷.

62. En resumen, las **excepciones perentorias procesales** son aquellos medios de defensa que, una vez configurados, generan la negativa de las pretensiones de la demanda elevadas por la parte activa de la relación procesal. En otras palabras, las que sin negar el nacimiento del derecho pretendido por el demandante, persiguen anularlo o extinguirlo definitivamente, o modificarlo también definitivamente, y por ello excluyen para siempre la pretensión, con fuerza de cosa juzgada²⁸.

63. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República alegó como excepción previa la falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto si bien el acto administrativo fue firmado por el presidente de la República, lo cierto es que dicha actuación obedece a una decisión de Gobierno, cuya responsabilidad debe ser asumida por el ministro o director del departamento

²⁴ Hernando Devis Echandía en Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso Tomo I, página 250. Biblioteca Jurídica, Dike. Año 1994. También ver Carlos Betancur Jaramillo en Derecho procesal administrativo -L1437- 8.ª ed. página 428, Señal editora, 2015.

²⁵ *Ibidem*, página 250.

²⁶ Carlos Betancur Jaramillo en Derecho procesal administrativo -L1437- 8ª ed. página 428, Señal editora, 2015.

²⁷ "Excepciones mixtas" en *Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas Ley 1437 de 2011*. (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2015), 81.

²⁸ Hernando Devis Echandía en Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso Tomo I, página 250. Biblioteca Jurídica, Dike. Año 1994



administrativo, para el caso, por el ministro de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política.

64. Lo anterior, implica estudiar si esta última, que es el medio de defensa objeto de análisis, es una excepción previa. Frente a lo cual se advierte que una vez se revisa la relación del artículo 100 del CGP, se concluye que no se encuentra incluida dentro las excepciones genuinamente previas de la mencionada disposición, por lo que la inquietud que ahora surge consiste en definir en qué momento procesal debe resolverse una perentoria procesal.

65. Al respecto, se tiene que el inciso 4.º del párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA (modificado por el artículo 38 de la Ley 2080) consagró que las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, y este determinó que podrá²⁹ dictarse esta providencia, en cualquier estado del proceso, cuando el juzgador advierta demostrada una de las perentorias citadas. A su vez, el artículo 187 *ibidem* señaló que en la sentencia se pronunciará sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

66. En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias procesales, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimir las en la sentencia ordinaria que defina de fondo las pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.

67. Repárese que la Corte Suprema de Justicia ya había indicado desde el siglo pasado (en providencias del 13 de octubre de 1976 y del 31 de marzo de 1982) que el auto que reconoce una excepción perentoria procesal tiene rango de sentencia, tesis que hoy se ha convertido en norma en el ordinal 3.º del artículo 278 del Código General del Proceso.

68. Por tanto, están excluidas del proceso de lo contencioso administrativo decisiones mediante auto sobre excepciones perentorias, y con mayor razón, si se trata de una determinación que declara no probada o impróspera la excepción, puesto que ello sólo contribuye a la dilación injustificada del proceso y la congestión judicial.

²⁹ El enunciado podrá es un principio arquimédico de flexibilidad o adaptabilidad del juzgador, con el objeto de que defina la oportunidad adecuada para emitir una sentencia anticipada.



69. Ahora bien, si el funcionario judicial estima que está debidamente probada una excepción perentoria procesal, lo que debe hacer es convocar a las partes para que presenten las alegaciones y dictar la sentencia anticipada de conformidad con las reglas que regulan dicho trámite, lo cual debe terminar en el sentido de declararla probada.

70. Sin embargo, si después de leer o escuchar las alegaciones el juzgador considera que no es plausible declarar como probada o demostrada la excepción perentoria, entonces no podrá expedir sentencia anticipada, y, en consecuencia, debe retornar al trámite ordinario, tal y como lo indican el ordinal 3.º del artículo 182A del CPACA y el inciso final de la misma disposición.

71. En tal ilación procesal, sería un absurdo que el juez o magistrado convoque a las partes para emitir sentencia anticipada si está convencido de que no está probada la excepción perentoria. Es un dislate proferir una sentencia anticipada que declare como no probada o impróspera una excepción perentoria procesal.

72. En conclusión: No es procedente estudiar de fondo en esta etapa procesal la excepción de falta manifiesta de legitimación en la causa por pasiva, por las siguientes razones: (i) No es una excepción previa³⁰; (ii) es una excepción perentoria procesal que se declara fundada en sentencia anticipada (numeral tercero del artículo 182A del CPACA) o se resuelve en la sentencia ordinaria o de fondo (artículo 187 del CPACA); (iii) en ningún caso las excepciones perentorias se deciden mediante auto; (iv) declarar, mediante auto, impróspera una excepción perentoria, es coadyuvar con la dilación del proceso y la congestión de la justicia.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

Primero: Negar la prosperidad de los alegatos planteados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores consistentes en «ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales», «ineptitud de la demanda por falta de conciliación prejudicial» y «falta de agotamiento del requisito de procedibilidad», conforme a las consideraciones de la presente providencia.

Segundo: Reconocer personería al abogado Vladimir Márquez González, identificado con cédula 79.961.083 y tarjeta profesional 282.511 del Consejo Superior de la Judicatura, para que represente los intereses de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁰ El nuevo trámite incidental de las excepciones previas pretende agilizar el adelantamiento del juicio de lo contencioso administrativo y aliviar la congestión en la jurisdicción.



Radicado: 11001-03-25-000-2021-00218-00 (1368-2021)
Demandante: Lourdes del Rosario Vélez Miranda

Tercero: Reconocer personería a la abogada María Juliana Obando Asaf, identificada con cédula 1.020.741.964 y tarjeta profesional 238.617 del Consejo Superior de la Judicatura, para que represente los intereses del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Cuarto: Realizar las anotaciones correspondientes y ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Despacho para impartir el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

