



Cartagena de Indias D.T y C., treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-012-2015-00359-01
Demandante	ÁLVARO SANTOS GONZÁLEZ Y OTROS
Demandado	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC)
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Responsabilidad administrativa - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC - Caducidad del medio de control.</i>

### I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 30 de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### II.- ANTECEDENTES

#### **2.1. Demandante**

La presente acción fue instaurada por los señores ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ (Víctima), LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO (Compañera permanente de la víctima), YAIR ANTONIO SANTOS VARGAS, ENA SANDRITH SANTOS VARGAS, LUZ KAREN SANTOS VARGAS, MIRLEIDIS SANTOS VARGAS, IRLIS YOANIS SANTOS VARGAS y OSCAR ALFONSO SANTOS VARGAS (Hijos de la víctima), AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUNA (Madre de la víctima), ROSALBA ISABEL SANTOS GONZÁLEZ, LORENZO SANTOS GONZÁLEZ, CANDELARIA DEL SOCORRO SANTOS GONZÁLEZ, RAÚL ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ, KELLY JOHANA SANTOS GONZÁLEZ, ALEIDA ISABEL SANTOS GONZÁLEZ, MARICELA ISABEL SANTOS GONZÁLEZ y WALDITRUDIS MARÍA SANTOS GONZÁLEZ (Hermanos de la víctima), por conducto de apoderado.

#### **2.2. Demandado**

La acción está dirigida en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC.



13-001-33-33-012-2015-00359-01

### 2.3. La demanda<sup>1</sup>.

La presente acción de reparación directa fue instaurada por el señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ y otros, por conducto de apoderado judicial, con el siguiente objetivo:

1. Que se declare al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, administrativa responsable, de los perjuicios materiales, morales y daño en familia causado a los demandantes por falla o falta de servicio de la administración que no certificó al Tribunal Administrativo de Bolívar el tiempo de reclusión del señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZALEZ.
2. En consecuencia, condenar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC como reparación del daño ocasionado a pagar a los actores, o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral objetivados y subjetivados, actuales y futuros los cuales se estiman como mínimo en la suma de \$1.206.386.621,00, o conforme a lo que resulte probado dentro de la conciliación.
3. La condena respectiva sea actualizada de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y se reconocerá los intereses legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al proceso o hasta cuando quede ejecutoriado el fallo que le dé fin al proceso.
4. Que se disponga el cumplimiento de la sentencia en los términos establecidos en los artículos 187 y 189 de la Ley 1437 de 2011.

### 2.5. Hechos

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

Que el señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZALEZ, junto con otras personas, fue capturado por miembros del Bafin, se le dictó medida de aseguramiento consistente en detención sin beneficio de excarcelación por parte del Fiscal de Primera instancia.

<sup>1</sup> Folios 1-18 Cuaderno 1



13-001-33-33-012-2015-00359-01

Que el Tribunal Administrativo de Bolívar – Despacho de Descongestión No 002, mediante Sentencia de fecha 22 de noviembre de 2013, profirió condena contra la Fiscalía General de la Nación, por la detención injusta de los demandantes exceptuando, entre otros, al señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ, y ordenó indemnización de daños morales, daño emergente y lucro cesante a las víctimas y sus familiares, estableciendo el tope de la indemnización con base a las cuantías establecidas en la Sentencia de Unificación de criterio jurisprudencial del Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera.

Señaló que, el Tribunal Administrativo de Bolívar dispuso oficiar en varias ocasiones al INPEC para que certificara el tiempo de reclusión de los señores JOSÉ DAVID SEÑAS CÁRDENAS, ROBINSON ANTONIO SEÑAS RIVERA, JOSÉ DE LOS SANTOS GRACIA RIVERA, ANTONIO MIGUEL CORTEZ HERNÁNDEZ, JOSÉ CRISTIAN MANJARREZ MORALES, BENJAMÍN DE JESÚS HENAO PIÑA, ROGER CÁRDENAS BARRIOS, GREGORIO RAFAEL TORRES MENDOZA, EDGAR ALEXANDER MALDONADO DÍAZ y MANUEL DE JESÚS MENDOZA MÁRQUEZ, ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZALEZ, ADALBERTO JULIO MEZA MÁRQUEZ, JHON EUCLIDES ANILLO CARABALLO y LUIS FELIPE LEGUÍA BARRIOS, en el establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cartagena (Cárcel de Ternera), y a folio 426 del expediente que se encuentra en el Tribunal Administrativo de Bolívar, el INPEC mediante Oficio de fecha 19 de abril de 2011, informa que los señores JOSÉ DAVID SEÑAS CÁRDENAS, ROBINSON ANTONIO SEÑAS RIVERA, JOSÉ DE LOS SANTOS GRACIA RIVERA, ANTONIO MIGUEL CORTEZ HERNÁNDEZ, JOSÉ CRISTIAN MANJARREZ MORALES, BENJAMÍN DE JESÚS HENAO PIÑA, ROGER CÁRDENAS BARRIOS, GREGORIO RAFAEL TORRES MENDOZA, EDGAR ALEXANDER MALDONADO DÍAZ, estuvieron detenidos entre el 16 de julio de 2003 y el 19 de enero de 2004 y el señor MANUEL DE JESÚS MENDOZA MÁRQUEZ, lo estuvo entre el 12 de octubre de 2006 y el 28 de marzo de 2007, ambos bajo órdenes del Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Cartagena.

Agregó que, con relación a los señores ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ, ADALBERTO JULIO MEZA MÁRQUEZ, JHON EUCLIDES ANILLO CARABALLO y LUIS FELIPE LEGUÍA BARRIOS, se indica que no existe registro de ingreso en establecimiento penitenciario.

Explica que, la anterior respuesta determinó que el Tribunal Administrativo de Bolívar no incluyera dentro del grupo a indemnizar por parte de la Fiscalía





13-001-33-33-012-2015-00359-01

General de la Nación al señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZALEZ, y a sus familiares.

Refiere que, posteriormente el señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZALEZ por iniciativa propia presentó Derecho de Petición, donde solicitaba al INPEC certificación del tiempo de reclusión en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cartagena (Cárcel de Ternera).

Que el día 29 de mayo de 2014, el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cartagena (Cárcel Ternera) JULIO EDUARDO RIONDO LINEROS, responde la petición en los siguientes términos:

*"Atendiendo a los reglamentos legales Constitucionales que enmarcan nuestra legislación Colombiana dentro de la interposición de recursos y solicitudes nos permitimos acogernos a ellos y darle respuesta oportuna a la solicitud de información que fue allegada a nuestro establecimiento de la siguiente manera.*

*Una vez revisado el archivo de este establecimiento se encontró el siguiente hallazgo:*

- ALVARO ANTONIO SANTOS GONZALEZ  
CED. 9.113.674  
CENTRO DE RECLUSIÓN: EPMSC CARTAGENA  
FECHA DE INGRESO: 16/07/2003  
A ORDEN: FISCALIA SEC 47 DE CARTAGENA  
RADICADO: 122986  
DELITO: REBELION  
ESTADO FECHA DE SALIDA: 19/01/2004  
ESTADO: LIBERTAD CONDICIONAL  
A ORDEN: FISCALIA DEC 47 DE CARTAGENA  
REINGRESO: 21/05/2004  
NUEVA SALIDA: 19/05/2005  
ESTADO LIBERTAD PROVISIONAL  
A ORDEN: JUZGADO CUARTO PENAL MUNICIPAL".

Por lo anterior, concluye que la actuación del INPEC constituye una falla en el servicio de la administración, la cual produjo un daño al señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZALEZ y sus familiares, ya que el Tribunal Administrativo de Bolívar – Despacho de Descongestión No. 002, negó la indemnización a la cual tenía derecho por la detención injusta, probada dentro del proceso.





## 2.6. Contestación de la Demanda

El INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC no contestó la demanda.

### III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>2</sup>

Mediante providencia del 30 de septiembre de 2016, la Juez Doce Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda.

La Juez A quo expuso que, con base en los hechos alegados y probados dentro del plenario, en el presente caso se concretó el advenimiento de una de las causales de exoneración de responsabilidad del Estado, cual es el hecho determinante de un tercero, específicamente por quien fungió como apoderado del demandante Álvaro Antonio Santos González, dentro del proceso de reparación directa radicado bajo el número 13-001-23-33-000-2008-00358-00 y como consecuencia de ello, el hecho dañoso no resulta imputable a la entidad demandada.

### IV.- RECURSO DE APELACIÓN<sup>3</sup>

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, manifestando que dentro del proceso está claramente demostrada la responsabilidad del INPEC, por la omisión y falla de su administración, al no certificar al Tribunal Administrativo de Bolívar, el tiempo de reclusión del señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ en la Cárcel San Sebastián de Ternera de Cartagena; lo que produjo que excluyeran al actor de la indemnización a la cual tenía derecho por estar detenido ilegalmente. Por lo que estima que el daño antijurídico causado le es imputable al INPEC de conformidad con régimen de la falla del servicio, toda vez que, existiendo un deber jurídico previo, la entidad pública omitió su cumplimiento en el momento solicitado por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Por último, señala que lo anterior compromete a la entidad al reconocimiento de los daños materiales y morales causados a los demandantes dentro del

<sup>2</sup> Folios 239-247 Cuaderno 2

<sup>3</sup> Folios 250-261 Cuaderno 2





13-001-33-33-012-2015-00359-01

presente asunto y, en consecuencia, solicita se revoque la sentencia proferida en primera instancia y se accedan a las pretensiones de la demanda.

#### V.- TRÁMITE PROCESAL

Por acta del 29 de noviembre de 2016<sup>4</sup> se repartió el presente asunto a este Tribunal, por lo que el 08 de agosto de 2017<sup>5</sup>, se dispuso la admisión de la impugnación en este Tribunal; y, con providencia del 03 de noviembre de 2017<sup>6</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

#### VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**6.1. Alegatos de la parte demandante<sup>7</sup>:** La parte demandante alegó de conclusión, ratificándose en los argumentos de la demanda y en el recurso de alzada.

**6.2. Alegatos de la parte demandada – INPEC<sup>8</sup>:** La parte demandada, alegó de conclusión, exponiendo que frente a una certificación errónea la parte demandante en ningún momento discutió sobre el particular o solicitó corrección del contenido de dicho certificado, entendiéndose que se encontraba conforme en cuanto a la información suministrada, de la cual dependían los resultados del litigio, que igualmente pudo ser corregida en tiempo, en el curso del proceso seguido contra la Fiscalía General y la Rama Judicial y no esperar que se dictara sentencia para posteriormente demandar al INPEC. Por lo tanto arguye que, el daño causado a los demandantes es responsabilidad de quien no realizó los tramites propios para que se corrigiera la certificación, por lo que considera que estaríamos frente a la figura de Hecho Exclusivo de un Tercero.

**6.3. Ministerio Público:** No rindió concepto.

<sup>4</sup> Folio 5 Cuaderno 2ª instancia

<sup>5</sup> Folio 7 Cuaderno 2ª instancia

<sup>6</sup> Folio 11 Cuaderno 2ª instancia

<sup>7</sup> Folios 17-25 Cuaderno 2ª instancia

<sup>8</sup> Folios 26-27 Cuaderno 2ª instancia





**VII.- CONSIDERACIONES**

**7.1 Control De Legalidad**

Tramitada la segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes

**7.2. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

**7.3. Problema jurídico**

La parte demandante, como fundamento del recurso, expresa su inconformidad con la sentencia señalando que al INPEC le es imputable el daño antijurídico causado al demandante de conformidad con el régimen de la falla del servicio, por no certificar el tiempo de reclusión del señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ en la Cárcel San Sebastián de Ternera de Cartagena, ante lo solicitado por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

De manera previa la Sala entrará a estudiar la caducidad de la acción dentro de la presente acción, a fin de determinar si la demanda fue presentada dentro del término establecido en la Ley.

En caso de no declararse por parte de este Tribunal la caducidad de la acción, la Sala estudiará el fondo del asunto, teniendo como problema jurídico determinar si se encuentra demostrada la responsabilidad administrativa del INPEC en el caso bajo estudio, y por ello debe ser condenado a pagar una indemnización o existe alguna causal de exoneración de la misma?

**7.4 Tesis**

La Sala de Decisión, conociendo el fondo del asunto, revocará la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena, para en su lugar, declarar la caducidad del medio de control de





13-001-33-33-012-2015-00359-01

reparación directa, puesto que la demanda no fue presentada en debida oportunidad, como lo establece el artículo 164 de C.P.A.C.A en su numeral 2 literal i.

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen.

## 7.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

7.5.1. En lo que la **caducidad** se refiere, en el medio de control de reparación directa, el artículo art. 164 numeral 2 literal i del CPACA., prescribe lo siguiente:

**"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:**

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

i) Cuando se pretenda l 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. (...)

## 7.5.2. Responsabilidad Administrativa del Estado

La acción promovida por el actor es la de reparación directa, cuya fuente constitucional se encuentra en el artículo 90 Superior, desarrollado legalmente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado, con motivo de la acusación de un daño antijurídico.

En efecto, los estatutos citados disponen:

**"ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas..."**

**"Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.**





13-001-33-33-012-2015-00359-01

*De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa..."*

El Consejo de Estado, de tiempo atrás ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual<sup>9</sup>.

En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación – conducta activa u omisa - del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del Juez, de las falencias en las que incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche. Por su parte, la entidad pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible, es decir, que acató los deberes a los que se encontraba obligada o, si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o, hecho también exclusivo y determinante de un tercero<sup>10</sup>.

En ese marco, tanto la jurisprudencia como la doctrina nacional e internacional, coinciden en señalar que para que opere la responsabilidad extracontractual del Estado, es imperativo que confluyan los siguientes elementos<sup>11</sup>:

<sup>9</sup> Sentencias del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163 y del 10 de marzo del 2011, expediente 17.738, entre muchas otras.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 8 de 2007, Exp. 15971, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>11</sup> Modernamente conocidos como daño antijurídico e imputación.



13-001-33-33-012-2015-00359-01

1. El **Daño antijurídico**, que se traduce en la afectación del patrimonio material o inmaterial de la víctima, quien no está obligada a soportar esa carga. Sin daño, no existe responsabilidad, de ahí que sea el primer elemento que debe analizarse.
2. El **Hecho Dañino**, que es el mecanismo, suceso o conducta que desata el daño, el cual puede concretarse en una acción u omisión; este se atribuye para efectos de declarar la responsabilidad y
3. El **Nexo Causal**, que se constituye en la relación causa efecto que debe existir entre el hecho dañino y el daño.

### 7.5.3. De la valoración probatoria

La ley hace una especial delegación al juez para apreciar de forma conjunta y exponiendo razonadamente el mérito que le asigne a cada medio probatorio, conforme a las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades previstas en la ley sustancial para su existencia o validez<sup>12</sup>.

Es así como el Código General del Proceso, en su artículo 167, señala:

**“Artículo 167. Carga de la prueba.** Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

<sup>12</sup> Pedro Alejo Cañon Ramírez, "Teoría y Práctica de la Prueba Judicial" 3ª Edición; editorial "DIKE" año 2015, página 145.





13-001-33-33-012-2015-00359-01

*Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba."*

Ahora en lo que respecta al daño, ha hecho carrera en la jurisprudencia nacional que, corresponde a la parte demandante probar el perjuicio material alegado dado que es a él a quien se le impone la carga de probar, la falta de aquella tendrá como consecuencia<sup>13</sup>, la negación de las pretensiones.

Así tanto en la jurisprudencia del H. Consejo de Estado como en la doctrina, se puede observar una marcada tendencia que intenta descifrar el estándar probatorio necesario para probar el nexo de causalidad dentro de la responsabilidad extracontractual.

De allí que, para la doctrina<sup>14</sup>, el tema del nexo causal entre el hecho (acción u omisión), que se predica fue producido por la administración, y el daño antijurídico, no es un asunto sencillo, ni se prueba de manera sumaria, ni mucho menos opera como una presunción, de allí que su prueba no puede confundirse con el régimen de imputación aplicable a cada evento y suponer sin más que dentro de los íttulos objetivos no se hace necesario su demostración, en la medida en que los presupuestos que involucran la carga de la prueba indican que es el demandante, en cualquier caso el responsable de su prueba dentro del proceso.

Así las cosas, para el profesor Carlos Pinzón Muñoz, queda claro que el actor debe probar en definitiva el nexo causal entre el hecho que se cuestiona que fue producto de la administración y el daño por el cual se reclama la reparación, carga probatoria, que actualmente se encuentra regulado en el artículo 167 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012)<sup>15</sup>.

Bajo la anterior óptica, la Sala se entrará a analizar fáctica y jurídicamente si existe responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección 3<sup>ra</sup>, sentencia de marzo 18 de 2010, C.P. Ruth Stella Correa; exp. (17047); también puede leerse la sentencia del 19 de octubre de 2011, C.P. Hernán Andrade Rincón

<sup>14</sup> Carlos Enrique Pinzón Muñoz; "La Prueba de la Responsabilidad Extracontractual del Estado"; Ediciones Doctrina y Ley Ltda.; año 2015, página 65 y 66.

<sup>15</sup> Carlos Enrique Pinzón Muñoz; "La Prueba de la Responsabilidad Extracontractual del Estado"; Ediciones Doctrina y Ley Ltda; año 2015, página 65 y 66.





13-001-33-33-012-2015-00359-01

#### 7.5.4. Prueba trasladada

En lo que respecta a las pruebas trasladadas, el Consejo de Estado<sup>16</sup> ha señalado:

*"En cuanto al traslado de pruebas, esta Sección ha expresado, que aquellas que no cumplan con los requisitos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil o que no hubieren sido solicitadas en el proceso contencioso administrativo por la parte contra la cual se aducen o no hubieren sido practicadas con audiencia de aquélla, no podrán valorarse en el proceso contencioso administrativo. También ha dicho la Sala que, en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso es solicitado por ambas partes, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que, en tales casos, resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión..."*

#### 7.6. Caso concreto

La Sala procede a resolver el presente asunto haciendo un análisis de las pruebas traídas al proceso en aras de estudiar inicialmente el fenómeno de la caducidad dentro de la presente acción, a fin de establecer si la demanda fue presentada dentro del término establecido en la Ley; o en su defecto, determinar el carácter cierto y certero del daño ocasionado, así como la existencia o no, de alguna causal de exoneración de la responsabilidad de la entidad demandada. Así las cosas, se tiene que al proceso se trajo como prueba las siguientes:

- Registro Civil de Nacimiento de ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hijo de los señores AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUÑA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>17</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Radicación número: 41001-23-31-000-1993-07062-01(22597)

<sup>17</sup> Folio 37 Cuaderno 1

<sup>18</sup> Folio 38 Cuaderno 1





13-001-33-33-012-2015-00359-01

- Registro Civil de Nacimiento de YAIR ANTONIO SANTOS VARGAS, en el que consta que es hijo de los señores LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO y ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ.<sup>19</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de ENA SANDRITH VARGAS SANTOS, en el que consta que es hija de los señores LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO y ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ.<sup>20</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de LUZ KAREN SANTOS VARGAS, en el que consta que es hijo de los señores LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO y ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ.<sup>21</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de MIRLEIDIS SANTOS VARGAS, en el que consta que es hija de los señores LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO y ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ.<sup>22</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de IRLIS YOANIS SANTOS VARGAS, en el que consta que es hija de los señores LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO y ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ.<sup>23</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de OSCAR ALFONSO SANTOS VARGAS, en el que consta que es hijo de los señores LUZ MARINA VARGAS SERMEÑO y ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ.<sup>24</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de ROSALBA ISABEL SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hija de los señores AIDE MARÍA GONZÁLEZ LUNA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>25</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de LORENZO SANTOS GONZÁLEZ.<sup>26</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de CANDELARIA DEL SOCORRO SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hija de los señores AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUNA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>27</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de RAÚL ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hija de los señores AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUNA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>28</sup>

<sup>19</sup> Folio 39 Cuaderno 1

<sup>20</sup> Folio 40 Cuaderno 1

<sup>21</sup> Folio 41 Cuaderno 1

<sup>22</sup> Folio 42 Cuaderno 1

<sup>23</sup> Folio 39 Cuaderno 1

<sup>24</sup> Folio 44 Cuaderno 1

<sup>25</sup> Folio 45 Cuaderno 1

<sup>26</sup> Folio 46 Cuaderno 1

<sup>27</sup> Folio 47 Cuaderno 1

<sup>28</sup> Folio 48 Cuaderno 1





13-001-33-33-012-2015-00359-01

- Registro Civil de Nacimiento de KELLY JOHANNA SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hija de los señores AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUNA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>29</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de ALEIDA ISABEL SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hija de los señores AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUNA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>30</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de MARICELA ISABEL SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hija de los señores AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUNA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>31</sup>
- Registro Civil de Nacimiento de WALDITRUDIS MARÍA SANTOS GONZÁLEZ, en el que consta que es hija de los señores AIDEE MARÍA GONZÁLEZ LUNA y LORENZO SANTOS SIERRA.<sup>32</sup>
- Copia de Sentencia 298 proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Despacho de Descongestión No. 002, en fecha 22 de noviembre de 2013, dentro de la acción de Reparación Directa radicada bajo el número 13-001-23-31-000-2008-00358-00, adelantada por ROBINSON ANTONIO SEÑAS RIVERA y OTROS contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.<sup>33</sup>
- Copia Oficio de fecha 29 de mayo de 2014 suscrito por Julio Eduardo Riondo Lineros, Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Y Carcelario de Cartagena.<sup>34</sup>
- Certificado expedido por Julio Eduardo Riondo Lineros, Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Y Carcelario de Cartagena, de fecha 29 de mayo de 2014.<sup>35</sup>
- **Copia de Oficio de fecha 19 de abril de 2011 dirigido al Tribunal Administrativo de Bolívar, en respuesta a oficio emitido dentro de la acción de Reparación Directa de ROBINSON SEÑAS RIVERA y OTROS contra la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y OTROS; suscrito por ALTERVIS HERRERA MENDOZA, en calidad de Director (E) del EPMSC – Cartagena.**<sup>36</sup>

<sup>29</sup> Folio 49 Cuaderno 1

<sup>30</sup> Folio 50 Cuaderno 1

<sup>31</sup> Folio 51 Cuaderno 1

<sup>32</sup> Folio 52 Cuaderno 1

<sup>33</sup> Folio 53-76 y 111-157 Cuaderno 1

<sup>34</sup> Folio 77 Cuaderno 1

<sup>35</sup> Folio 78 Cuaderno 1

<sup>36</sup> Folio 158 Cuaderno 1





13-001-33-33-012-2015-00359-01

- Declaración jurada de los señores ROBERTO TAPIA LAZCARRO y RAFAEL DAVID GUZMÁN LUNA.<sup>37</sup>

### 7.6.1. Caducidad

Como se señaló de manera precedente, se estudiará la **caducidad** dentro del caso que ocupa a la Sala, para lo cual es necesario señalar que es el fenómeno procesal en virtud del cual, por el sólo transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde la posibilidad de demandar en la vía jurisdiccional.

En ese sentido, debe entenderse que, la caducidad, como presupuesto para interponer la acción, obedece a la necesidad que tiene el Estado de estabilizar las situaciones jurídicas y, en ese sentido, ésta juega un papel trascendente en la medida que tiene como finalidad cerrar toda posibilidad al respectivo debate jurisdiccional.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, al respecto de este tema ha expuesto que:

*"La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en el sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional.*

*Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales. En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal.*

*Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre y materializando el ejercicio razonable y proporcional que toda persona tiene para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales. En*

<sup>37</sup> Folios 229-230 Cuaderno 2



13-001-33-33-012-2015-00359-01

*este sentido, las consecuencias del acaecimiento del elemento temporal que es manifiesto en toda caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública"<sup>38</sup>.*

De manera concreta, en lo que la caducidad se refiere, en el medio de control de reparación directa, el artículo art. 164 numeral 2 literal i del CPACA., prescribe lo siguiente:

**"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:**

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. (...)

De la anterior normatividad, se desprende que el término de caducidad del medio de control de reparación directa, corresponde a 2 años, contados a partir del día siguiente hábil del que ocurrieron los hechos o que se tuvo o debió tener conocimiento del mismo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.

Por medio del mecanismo de control de reparación directa, el señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ y otros, presentaron demanda en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, por medio de la cual solicitan que se declare administrativamente responsable a dicha institución por los perjuicios materiales, morales y daño en familia causados por la falla o falta de servicio del INPEC que no certificó al Tribunal Administrativo de Bolívar el tiempo de reclusión del señor ÁLVARO ANTONIO SANTOS GONZÁLEZ.

Argumentan los demandantes, que lo anterior produjo que excluyeran al actor de la indemnización a la cual tenía derecho por estar detenido ilegalmente, por lo tanto, el daño antijurídico causado le es imputable al INPEC que omitió

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCION C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00537-01(45092)



13-001-33-33-012-2015-00359-01

su cumplimiento en el momento solicitado por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Pues bien, a folio 158 del plenario se avizora copia del oficio de fecha 19 de abril de 2011 dirigido al Tribunal Administrativo de Bolívar, en respuesta a oficio emitido dentro de la acción de Reparación Directa de ROBINSON SEÑAS RIVERA y OTROS contra la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y OTROS, suscrito por ALTERVIS HERRERA MENDOZA, en calidad de Director (E) del EPMSC – Cartagena; del cual se desprende claramente que dicha comunicación fue recibida el día 03 de mayo de 2011, quedando a disposición de las partes contendientes dentro del proceso radiado bajo el número 13001 23 31 000 2008 00358 00, a partir del día siguiente hábil, esto es, el día 04 de mayo de 2011.

Sabiendo que, el día 04 de mayo de 2011 fue la fecha de la acción u omisión causante del daño, o del momento en que se tuvo conocimiento del mismo, como lo manifiesta la parte demandante en su demanda y reforma de la misma; fecha en que comenzó a correr el término de los dos (2) años culminando el 04 de mayo de 2013.

Observa la Sala que, los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, el día dos (2) de marzo de 2015, convocando al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO; no obstante, esto se hizo cuando ya habían transcurrido más de los dos (2) años otorgados por la Ley para la presentación de la demanda contentiva de pretensiones de reparación directa, por ende, la demanda que fue presentada el día 12 de junio de 2015, se hizo por fuera del término legal.

Así las cosas, esta Corporación, deberá revocar la sentencia de primera instancia, para en su lugar, declarar la caducidad del medio de control de reparación directa, puesto que no fue presentada en debida oportunidad, como lo establece el artículo 164 de C.P.A.C.A en su numeral 2 literal i, transcrito en precedencia.

#### **VIII.- COSTAS**

Conforme con lo estipulado en el art. 188 del CPACA, y los art. 365 y 366 del CGP., esta Corporación condenará en costas a la parte vencida, en esta instancia.



**IX. - DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia de fecha 30 de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, por lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **DECLARAR LA CADUCIDAD** del medio de control de reparación directa, por haber sido interpuesta por fuera del término o de la oportunidad para presentar la demanda.

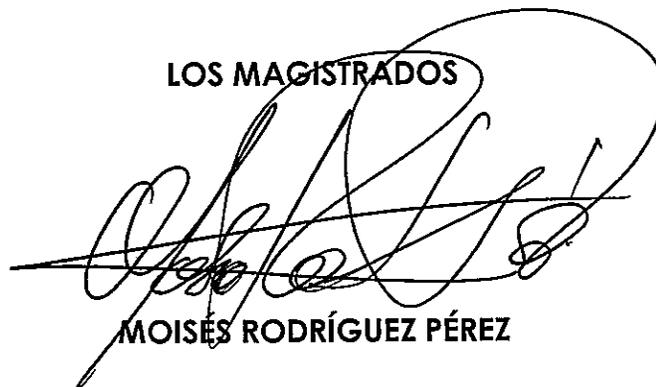
**TERCERO CONDENAR** en costas a la parte demandada en esta instancia en virtud del art. 188 del CPACA, y los art. 365 y 366 del CGP.

**CUARTO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de rigen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

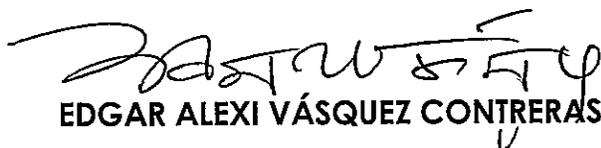
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, según consta en acta No. 059

**LOS MAGISTRADOS**



**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**



**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**



**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**