



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, veintiocho (28) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicado : 81001 3331 001 2016 00296 01
Demandante : Luis Niño Herrera y Elsa Sandoval Peña
Demandado : Nación-Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol,
Oleoducto Bicentenario, Sicim Colombia
Medio de Control: Reparación directa
Providencia : Auto que resuelve apelación, según tutela

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia rechazó la demanda por caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

1. Luis Niño Herrera y Elsa Sandoval Peña presentaron y subsanaron (fl. 1-41, 48-60) demanda en contra de la Nación-Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol, Oleoducto Bicentenario y Sicim Colombia, en ejercicio de la acción de reparación directa.

2. El proceso le correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Arauca, el cual mediante auto adoptó la decisión que se impugna.

3. La providencia apelada. Mediante auto del 27 de julio de 2017 (fl. 243-244, 278-279) la primera instancia rechazó la demanda por caducidad de la acción o medio de control, luego de considerar que los hechos ocurrieron el 10 de mayo de 2013, luego se debía demandar a más tardar el 11 de mayo de 2015, y al radicar la solicitud de conciliación el 17 de marzo de 2016, se configuró el fenómeno de la caducidad.

4. El recurso de apelación. Los demandantes presentaron recurso de apelación (fl. 249-256), en el que expresan que deben tener igual trato por parte del sistema judicial al instaurar la acción, y que si bien es cierto que Luis Alejandro Niño Herrera presentó un oficio manifestando la fecha en que se hicieron las excavaciones en la margen del río que les causó daños a su predio, a los apelantes los daños demandados se produjeron por la misma excavación de 2013, pero en época posterior, y es esta la que se debe contar para la caducidad.

5. Frente al traslado del recurso. Se pronunciaron Sicim Colombia (fl. 301-305, 327-331), Ecopetrol (fl. 307-311), el Ministerio de Minas y Energía (fl. 313-314, 325-326) y Oleoducto Bicentenario de Colombia (fl. 319-322), y coinciden en señalar que las excavaciones se hicieron el 19



de marzo de 2013 y los demandantes tuvieron conocimiento del hecho el 28 de mayo de 2013 como lo expresa la demanda, luego los dos años fenecieron el 28 de mayo de 2015 y la solicitud de conciliación se presentó el 17 de marzo de 2016, por lo que se da el fenómeno de la caducidad del medio de control.

CONSIDERACIONES

1. Aspectos procedimentales

1.1. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (art. 153, 243.1, CPACA) y se decide por la Sala (Artículo 125, CPACA), conforme lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

1.2. La presente providencia se profiere en virtud de la sentencia de tutela de primera instancia que expidió el Consejo de Estado, Sección Cuarta, M. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, rad. 11001 0315 000 2017 0285000, 13 de febrero de 2018, en la que resolvió dejar sin efectos el auto del 20 de octubre de 2017 del Tribunal Administrativo de Arauca por el que se confirmó la decisión del Juzgado Primero Administrativo de Arauca que declaró la caducidad de la acción, y ordenó proferir una nueva contando el término de caducidad en la forma que establece.

2. Problema jurídico: ¿Ha tenido ocurrencia en el presente proceso, la figura jurídica de la caducidad del medio de control que instauró la parte demandante?

3. La caducidad de la acción o del medio de control judicial

3.1. En éste caso, la providencia de primera instancia declaró la caducidad de la acción instaurada.

Esta decisión de caducidad se presenta cuando hay una disputa jurídica y se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por la demandada. Si la demanda no se radicaba dentro del tiempo que establece la Ley, ocurría la figura jurídica de la "caducidad de la acción o medio de control judicial", lo que trae como consecuencia, que se pierde el derecho a reclamarle en vía judicial al causante del perjuicio demandado.



Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura jurídica por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia jurídica. Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que se ejerzan esos derechos durante un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones jurídicas para evitar incertidumbres perennes y -como también la de prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse¹.

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman:

- a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial
- b. Existir un lapso para hacer uso del derecho
- c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad, e interrupción cuando se radica la demanda.
- d. No ejercer el derecho en el tiempo legal

Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre hechos, plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es el caso de cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o existe controversia sobre las variables que pueden ser utilizadas, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a acciones de reparación directa; en este último caso, por regla general se inicia el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañoso, o bien en casos especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

En la jurisdicción contencioso administrativa, ante la cual se resuelve éste caso, el tema de la caducidad de la acción ha estado regulado entre

¹ La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que "La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlo. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado". Resaltado es del original.



otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil (C.C.), en el cual se utiliza la figura jurídica denominada "prescripción de acciones judiciales" (art. 2536 y ss).

3.2. La caducidad en caso del medio de control de reparación directa. En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre daños padecidos por la ejecución de trabajos de obras en el río Banadía.

Para ello, el medio de control contencioso administrativo establecido para su reclamación y trámite, es el de reparación directa, tal como lo consignó la parte demandante y lo fijó el Despacho de primera instancia, lo cual está conforme con lo consagrado en el CPACA:

"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.

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 imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño".

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, en el término máximo de dos años, como lo establece el CPACA:

"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.

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".

Se anota que es relativamente concreta la situación para determinar cuando ocurre el "día siguiente" de los escenarios planteados en la norma jurídica para comenzar a contar el término fijado en la Ley, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse situaciones complejas y controversiales, como cuando se trata de aspectos en los que no hay claridad sobre fechas de actuaciones administrativas o judiciales, o del conocimiento del daño, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso para cada caso determinado.

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción de reparación directa, el Consejo de Estado (M.P. Enrique Gil Botero, 13 de junio de 2013, rad. 07001-23-31-000-2001-01356-01, 25712) ha establecido:

"Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga 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.

"b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos. De ahí que, aún 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..." (Cursivas en original)².

Con relación a la caducidad de 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."

² LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil Parte General. Tomo I. Bogotá. Ed. Dupre. 2002. Pág. 507.



En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa que causó el perjuicio, pues al encontrar su fundamento en la existencia del daño cuya indemnización se reclama, el cómputo de la caducidad se inicia una vez configurado el hecho o acontecimiento generador de aquél.

Sin embargo, debido a la complejidad de las relaciones sociales, no siempre se puede determinar con precisión la fecha del hecho dañoso, o si fue uno solo el causante del mismo, o por el contrario, si obedeció a una multiplicidad de causas. Así las cosas, se ha sostenido que en algunos eventos, el término de caducidad debe ser contabilizado a partir de la fecha en la que los actores tuvieron conocimiento del suceso que produjo el daño. Es así que, en los casos en los que no se puede determinar con exactitud la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, el término de caducidad debe ser computado a partir del momento en que se tenga pleno conocimiento de la lesión a un bien o interés jurídico, y principalmente, desde que se tiene certeza de la entidad del mismo, toda vez que en estos eventos, si bien se conoce el hecho que produjo el daño, al no tener certeza sobre la lesión misma, se imposibilita hacer conciencia de la relación entre ambos, y a su vez al interesado no tiene los elementos fácticos para establecer una conexión entre el daño y su causa. En ese orden, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, en aras de la justicia, se impone contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño”.

Por otra parte, se tiene que el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –como el del que aquí se discute– se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa, o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta lo allegado al expediente, se procederá a continuación, a realizar los análisis fácticos y jurídicos para adoptar la decisión correspondiente.

3.3. En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (numeral 3.1 de éstas consideraciones), se establece para el caso que aquí se dilucida:

(i) La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que Luis Niño Herrera y Elsa Sandoval Peña tienen el derecho de acción judicial, pues consideran que se ha presentado un daño antijurídico en su contra, y aducen su calidad de perjudicados directos conforme con el contenido expreso de los hechos de la demanda.

(ii) El segundo elemento de la caducidad de la acción o del medio de control judicial también está acreditado, por cuanto como se estableció arriba, el CPACA, en el artículo 164, numeral 2, literal i, consagra que el lapso para hacer uso del derecho de demandar es de dos (2) años.

(iii) Respecto del tercer elemento, que se refiere al transcurso del tiempo legal, es preciso reiterar que si bien la figura admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales de inicio y final.



Lo primero que se impone determinar es, en qué fecha se fija en cada proceso, el hito temporal a partir del cual se empiezan a contar los dos años de la caducidad del medio de control instaurado.

Para el *a quo*, se debe contar desde la fecha en la que se radicó el derecho de petición donde se refería a la extracción de material del río, esto es, el 10 de mayo de 2013 (fl. 244); para los demandantes, el plazo es desde el 15 de julio de 2014 (Hechos 11, 13, fl. 6-7).

El expediente muestra que ni el derecho de petición del 10 de mayo de 2013 (fl. 24), ni la respuesta del 28 de ese mes y año (fl. 25), pueden tenerse como circunstancias para comenzar a contar el término de caducidad, ya que el peticionario y luego destinatario de tales documentos, no es parte en el presente proceso.

En efecto, el derecho petición fue suscrito y la respuesta recibida, por Luis Alejandro Niño Herrera, quien se identifica con la cédula 5.650.865, y es propietario del predio Los Laureles (fl. 24-25).

Mientras que el demandante, es Luis Niño Herrera, con cédula de ciudadanía 7.134.804 y su finca es La Cristalina (fl. 2, 3, 17, 19-21).

De manera que son dos personas distintas; y por ello, no se le puede endilgar al demandante, que tuvo conocimiento de los trabajos que cuestiona, en razón de dichas comunicaciones.

Así, la fecha en la que los demandantes supieron de las excavaciones en el río Banadía -28 de mayo de 2013- no puede tomarse para contar los dos años, ya que en esa época dichas obras no les causaron daños, los cuales según lo expresan, ocurrieron después con la invasión de las aguas a su predio; por lo tanto, el conocimiento del daño fue en el momento de las inundaciones del 15 de julio de 2014, luego esta última fecha es la que debe tenerse como la del inicio del término de caducidad.

Es de tener presente que el CPACA establece (Artículo 164, numeral 2, literal i) que *"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"*, y como se aprecia y lo determinó la sentencia de nuestra Alta Corte, se presenta el segundo escenario de dicha norma jurídica.

En consecuencia, el plazo legal para iniciar el término de caducidad debe comenzar a contarse a partir del día 16 de julio de 2014, inclusive, que es el día siguiente a aquel en el que los demandantes tuvieron conocimiento del hecho que causó el daño.



Luego, en principio, los dos años de caducidad, esto es, el plazo final para demandar, se cumplirían el 16 de julio de 2016.

Pero he aquí, que se debe tener en cuenta la circunstancia sustancial que hubo suspensión del plazo, porque se surtió el trámite del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público (fl. 38-40).

El artículo 2.2.4.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, prevé la suspensión del término de caducidad de la acción, así:

“ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.3. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

PARÁGRAFO. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.”

De acuerdo con la constancia del trámite conciliatorio y el acta de audiencia de conciliación, ambas del 26 de mayo de 2016, la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 17 de marzo de 2016, lo que significa que el término de caducidad de la acción se suspendió dentro del lapso de dos años que se exige, durante dos meses y 10 días.

Por lo tanto, el hito final del término de caducidad en el presente caso, esto es, el último día de plazo que tenían los demandantes para radicar la demanda, era el 26 de septiembre de 2016.

(iiii) El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es “*No ejercer el derecho en el tiempo legal*”; procede definir en forma precisa si en el lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar en vía judicial, esto es, se radicó la demanda, o de manera previa, la solicitud de conciliación extrajudicial.

Está probado que la demanda se radicó el 8 de junio de 2016 (fl. 16, 42).

370



Y se reitera, el plazo máximo para radicarla era el 26 de septiembre de 2016.

Ello demuestra que el derecho a demandar en vía judicial se ejerció en el tiempo legal establecido.

4. De manera que la demanda se radicó dentro del plazo legal; y se concluye conforme con lo expuesto y probado, que no ha tenido ocurrencia el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico planteado.

En consecuencia, se revocará la providencia de primera instancia que se impugnó y se ordenará devolver el expediente al *a quo* para que el proceso continúe en la etapa que corresponde.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

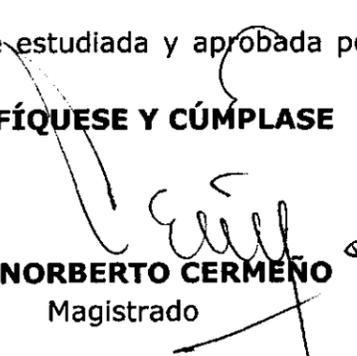
RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la providencia de primera instancia, proferida el 27 de julio de 2017 por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca; y en su lugar, **se dispone** que no tuvo ocurrencia la figura jurídica de la caducidad del medio de control judicial instaurado, y que el proceso se debe tramitar en las instancias que correspondan.

SEGUNDO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMENO
Magistrado


PATRICIA ROCÍO CEBALLOS RODRÍGUEZ
Magistrada


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada

Yield
7/3/2018
4pm

