

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022).

**RADICACIÓN:** 73001-33-33-005-2017-00168-01  
**Nº. INTERNO:** 0818/20  
**MEDIO DE CONTROL:** Reparación directa  
**DEMANDANTE:** Martha Rocío Penagos Escobar y otros  
**DEMANDADO:** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec  
**REFERENCIA:** Apelación Sentencia

Decide la Sala<sup>1</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la **Sentencia del 19 de junio de 2020**, proferida por el **Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué**, dentro del proceso promovido por **Martha Rocío Penagos Escobar y otros** contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec, por medio de la cual se inhibió de resolver el asunto por configurarse la excepción de caducidad.

### ANTECEDENTES.

#### LA DEMANDA:

La Señora **Martha Rocío Penagos Escobar**, en calidad de víctima directa, Lina María Eraso Ibarra, Mauricio Andrés Eraso Rosero, Tania Rocío Penagos Escobar, Anaquilia Escobar de Penagos, Sandra Liliana Penagos Escobar, Luz Mary Penagos Escobar, Mercedes Penagos Escobar y José Miller Penagos Escobar, como consecuencia de las lesiones sufridas en accidente laboral de la señora **Martha Rocío Penagos Escobar** el 17 de agosto de 2011, mediante apoderado judicial<sup>2</sup>, y en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, consagrada en el Artículo 140 del C. de P. A. y de lo C.A., pretenden:

**PRIMERO:** *DECLARAR que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, es administrativa y patrimonialmente responsable de la totalidad de los perjuicios extrapatrimoniales consistentes en daños morales y a la salud, como consecuencia de -*

<sup>1</sup> Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “**Estado de Emergencia económico, social y ecológico**” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida, aprobada y firmada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

<sup>2</sup> Abogada, Andrea Giovanna Morales Barrero.

ACCIDENTE DE TRABAJO- que padeció la señora MARTHA ROCÍO PENAGOS ESCOBAR a las 12:20 horas del día 17 de agosto de 2011 al resbalar y caer de una silla mientras trataba de acceder a unas carpetas en la parte alta del anaquel donde se encontraban archivadas en la oficina de investigaciones disciplinarias a internos en el Bloque 2 del COIBA y del incumplimiento de las recomendaciones Médico-Laborales, dadas varias negligencias y omisiones respecto al incumplimiento de las disposiciones de la salud ocupacional enmarcada dentro del Sistema General de Riesgos Laborales al no ser acatadas las obligaciones prescritas en el Decreto-Ley 1295 de 1994, Ley 776 de 2002, Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial, Programa de Salud Ocupacional y demás disposiciones vigentes para la época que regulaban la materia. Evento que fue determinado como de origen PROFESIONAL por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima (JRCIT) en el DICTAMEN NÚMERO 24 191 2014 del 10/08/2015, decisión colegiada notificada a la afectada mediante la comunicación del día 18 de agosto de 2015 y dejada en firme el día 10 de septiembre de los mismos, con una Pérdida de la Capacidad Laboral (PCL) del 20.12% y Fecha de Estructuración el día 05/08/2014. Resaltándose la afectación de aspectos íntimos, sentimentales, afectivos, emocionales en el entorno familiar, social y laboral y causando secuelas crónicas.

Como consecuencia de la declaración anterior, se condene al INPEC-, a pagar la parte demandante:

1. PERJUICIOS MORALES DE LESIONES PERSONALES:

*“Son los daños que lesionan aspectos íntimos, sentimentales, afectivos y emocionales que padece el trabajador afectado y los suyos en el entorno familiar, social y laboral que alteran la personalidad de aquellos como producto del dolor, las angustias, sufrimientos y trastornos psíquicos, los cuales se tasan de la siguiente forma”:*

1.1 100 S.M.L.M.V. para MARTHA ROCÍO PENAGOS ESCOBAR, directa afectada.

1.2 100 S.M.L.M.V. para la menor LINA MARÍA ERASO IBARRA, hija de crianza de la afectada.

1.3 100 S.M.L.M.V. para ANDRÉS MAURICIO ERASO ROSERO, compañero permanente de la afectada.

1.4 100 S.M.L.M.V. para TANIA ROCÍO PENAGOS ESCOBAR, hija de la afectada.

1.5 100 S.M.L.M.V. para ANAQUILIA ESCOBAR DE PENAGOS, progenitora de la afectada.

1.6 50 S.M.L.M.V. para SANDRA LILIANA PENAGOS ESCOBAR, hermana de la afectada.

1.7 50 S.M.L.M.V. para LUZ MARY PENAGOS ESCOBAR, hermana de la afectada.

1.8 50 S.M.L.M.V. para MERCEDES PENAGOS ESCOBAR, hermana de la afectada.

1.9 50 S.M.L.M.V. para JOSÉ MILLER PENAGOS ESCOBAR, hermano de la afectada.

2. DAÑO A LA SALUD:

*“Resultan de un lesionamiento a la integridad psicofísica del trabajador accidentado que afecta su salud y de paso limita el goce de los placeres, buscando reparar la merma, supresión o limitación de las actividades vitales del ser humano”.*

2.1 100 S.M.L.M.V. para MARTHA ROCÍO PENAGOS ESCOBAR, directa afectada.

Se condene al INPEC-, a pagar a los actores los intereses moratorios de las cantidades reconocidas, desde la fecha de su ejecutoria hasta la fecha de su efectivo cumplimiento, conforme al inciso 3º. del Artículo 192 y artículo 195 del C. de P.A. y de lo C.A. y las costas del proceso.

## HECHOS

1. La señora Martha Rocío Penagos Escobar fue incorporada con carácter provisional a la planta de personal del Inpec, desde el mes de agosto de 2010.
2. El día 17 de agosto de 2011, a las 12:20 horas aproximadamente, cuando se disponía a alcanzar algunas carpetas que se encontraban archivadas en la parte superior del estante metálico de la oficina de investigaciones a internos ubicada en el Bloque 2 del Complejo Carcelario y Penitenciario -COIBA-, prevaliéndose para ello de una silla "Rimax" frente a la falta de dotación de elementos de seguridad como una escalera; seguidamente por la inestabilidad del anaquel, la funcionaria cayó al piso, junto con la estantería, lesionándose el miembro superior derecho.
3. La accidentada fue trasladada, primero a la Sala de Urgencias de la Clínica Saludcoop y posteriormente a la Clínica Asotrauma, donde se le diagnosticó trauma de muñeca y esguince de puño derecho (fractura de cúbito distal), retirándose de allí con inmovilización de miembro superior derecho. Posteriormente se decidió dar manejo por Fisioterapia y restricción de actividades durante la jornada laboral.
4. El 19 de julio de 2013, le realizan a la servidora infiltración del primer compartimiento extensor y se efectúa Junta Quirúrgica donde se decidió realizar procedimiento quirúrgico de "CAPSULOPLASTIA"; es decir, reconstrucción ligamentaria mediante injertos y luxación radio cubital distal.
5. El 29 de agosto de 2013, le fue practicado procedimiento quirúrgico de reducción abierta, luxación carpiana, capsulorrafia articulaciones una a dos y ligamentorrafia o reinserción de ligamentos una a dos de miembro superior derecho, mano.
6. Dos meses después fue diagnosticada con síndrome doloroso regional complejo miembro superior derecho, recibiendo tratamiento paliativo y el tratamiento surte efectos colaterales.
7. La Administradora de Riesgos Laborales, Positiva, Compañía de Seguros S.A. emitió dictamen el 26 de agosto de 2014, estableciendo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y determinación de la invalidez, para lo cual consignó como porcentaje de pérdida de capacidad laboral el 13.73%, con fecha de estructuración el 5 de agosto de 2014, estado: Incap. Permanente Parcial, origen profesional, evento: accidente, fecha 17/08/2011, por *luxación radiocubital distal derecha (derivado del AT), trauma en muñeca derecha*.
8. A instancias de la actora, la Junta Regional de Calificación de invalidez del Tolima, resolvió la controversia formulada emitiendo dictamen el 10 de agosto de 2015, estableciendo una pérdida de la capacidad laboral (PCL) del 20.12%, con fecha de estructuración de la invalidez permanente parcial el 5 de agosto de 2014.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

Con la falla en el servicio médico imputable a la demandada, considera la demandante se han violado las siguientes disposiciones constitucionales y legales: Artículos 1, 2, 6, 11, 25, 47, 48, 49, 53, 54, 83, 90, 123, 124, 209, 217 de la Constitución Política. Los siguientes convenidos internacionales en salud ocupacional: Convenio 017-1925: Relativo a la indemnización por accidentes de trabajo. (Ley 129 de 1931); Convenio 161-1985: Sobre los servicios de salud en el trabajo (Ley 378 de 1997); Convenio 174-1993: Sobre la prevención de accidentes industriales mayores. (Ley 320 de 1996); Código Sustantivo del Trabajo: Artículos 1, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 18, 20,

56, 216, 348, 349, 350, 351, 352 y concordantes; resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de Salud - Ministerio de Protección Social: Números 2400 de 1979, 2013 de 1986 y 1016 de 1989; ley 9 de 1979: Artículos 80, 81, 82, 83, 84, 102, 103, 111, 113, 115, 122, 123, 125, 127, 130, 240; decreto 614 de 1984; ley 100 de 1993 artículos 41, 42, 43, 161, 249, y 250; Decreto-Ley 1295 de 1994: Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 21, 56, 58, 62, 63, 91 y demás normas concordantes; Decreto 1772 de 1994; decreto 1530 de 1996; Ley 776 de 2002: Artículos 1, 2, 5 y 8; Ley 1562 de 2012: Artículos 1, 2, 3, 4, 13, 14, 16, 18 y 30; Decreto Nacional 019 de 2012: Artículo 142; Decreto 1352 de 2013: Artículos 1, 2, 4, 10, 11, 14, 28, 30, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45 y demás normas concordantes; Ley 594 de 2000: Artículos 4, 6 y 13; acuerdo 049 de 2000: Artículos 3 y 3; Acuerdo 050 de 2000: Artículo 3; reglamento de higiene y seguridad industrial del -INPEC- (Aprobado en Auto No. 743 del 26/05/2004); programa de salud ocupacional del -INPEC- (2010-2011); panorama de riesgos del -Inpec-.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Corrido el traslado de la demanda al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec** (Fls. 260-270 Documento 2017-168 CUADERNO 2 DEL PRINCIPAL, expediente digital), según lo ordenado en auto del 21 de junio de 2017, la demandada contestó así,

#### **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec-<sup>3</sup>**

Inicialmente indicó que la funcionaria, hoy demandante, hace parte de la planta de personal administrativo del Inpec, sin embargo, se opuso a la prosperidad de las pretensiones por considerar que el accidente laboral que sufrió la demandante el 17 de agosto de 2011, ocurrió por tomar negligentemente una silla para acceder a unas carpetas, en la parte superior de unos estantes, de la oficina de investigaciones internas, es decir, por voluntad propia y consciente de sus actos realizó una conducta peligrosa bajo su propio riesgo, por lo que sin lugar a dudas emerge la causa eximente de responsabilidad denominada culpa exclusiva de la víctima.

Informó que, en todos los establecimientos carcelarios del país, adscritos al Inpec, cuentan con áreas de infraestructura y mantenimiento, donde se almacenan elementos de seguridad tales como escaleras de un pie y dos pies, y donde demandante podía haber pedido prestadas y así haber evitado la negligente opción que tomó.

Indicó que según la Resolución No. 2013 del 6 de junio de 1986, expedida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social “*Por La Cual Se Reglamenta La Organización Y Funcionamiento De Los Comités De Medicina, Higiene Y Seguridad Industrial En Los Lugares De Trabajo (Actualmente Comité Paritario De Salud Ocupacional)*” se indica:

ARTÍCULO 15. *Son obligaciones de los trabajadores:*

(...)

b. *Informar al Comité las situaciones de riesgo que se presenten y manifestar sus sugerencias para el mejoramiento de las condiciones de salud ocupacional en la empresa;*

c. *Cumplir con las normas de medicina, higiene y seguridad industrial en el trabajo y con los reglamentos e instrucciones de servicio ordenados por el empleador.*

---

<sup>3</sup> Apoderado Andrés Rodolfo Fajardo Orjuela.

Además, que tales obligaciones fueron omitidas por la demandante antes de sufrir el accidente.

Señaló que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec y el Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué COIBA, realizan una serie de capacitaciones constantes, a los funcionarios para evitar o prevenir accidentes de trabajo o enfermedades profesionales por parte de sus trabajadores. Por ello asegura que la lesión sufrida por la funcionaria encaja en la tesis del Consejo de Estado<sup>4</sup> que prohijó el concepto “concretar y materializar una acción a propio riesgo”.

Propuso las excepciones de: **i.** *hecho exclusiva y determinante de la víctima*, por haber ejecutado la acción a propio riesgo, **ii.** *inexistencia de nexo causal*, por cuanto la lesión se produjo por causas derivadas de su propio comportamiento; **iii.** *Cobro de lo no debido por inexistencia del derecho a reclamar ante el Inpec*, ya que la actora se encuentra asegurada al Sistema General de Seguridad Social Integral en Salud y Riesgos Profesionales y se diligenció el formato de informe para accidente de trabajo del empleador (FURAT); **iv.** *Excepción genérica* (Fls. 178-200 documento 2017-168 CUADERNO 3 DEL PRINCIPAL, expediente digital).

### LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué a través de la **sentencia del 19 de junio de 2020**, se inhibió de resolver de fondo el asunto, por cuanto consideró probada de oficio la excepción de caducidad.

Para llegar a tal conclusión consignó que la actora sufrió el accidente de trabajo el 17 de agosto de 2011, es decir, que ese día se configuró el hecho dañoso por cuanto generó efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad física de la señora Penagos Escobar con consecuencias instantáneas y perceptibles. No obstante, como la demanda se presentó el 8 de junio de 2017, es decir, por fuera del término legalmente establecido para demandar (2 años) siendo extemporánea y en consecuencia afectada por caducidad. Aclarando que la demanda debió presentarse hasta el 18 de agosto de 2013.

Consideró que si, en gracia de discusión, se tuviera en cuenta la fecha en que se estructuró la pérdida de la capacidad laboral, esto es el 5 de agosto de 2014, debe precisarse que el término de 2 años de caducidad vencería el 6 de agosto de 2016, pero la solicitud de conciliación que suspende el término de caducidad se presentó el 28 de noviembre de 2016, y posteriormente la demanda se presentó el 8 de junio de 2017, es decir, por fuera de los dos años (fls. 70-86 Documento 2017-168 CUADERNO 4 DEL PRINCIPAL, expediente digital).

### LA APELACIÓN

#### Parte demandante.

Expresó su inconformidad con la sentencia asegurando que según el Consejo de Estado<sup>5</sup>, es posible acudir a la figura de la falla del servicio, cuando los hechos

---

<sup>4</sup> Subsección “C”, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; Sentencia del 11 de julio de 2013, Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Radicación: 05001233100019950193901 (30424), Actor: Roberto de Jesús Escobar Gaviria contra el Inpec.

<sup>5</sup> Sección Tercera, Sentencia 19507, del 7 de julio de 2011, siendo Consejero Ponente ENRIQUE GIL BOTERO.

nocivos excedían los riesgos propios de la actividad laboral y en el caso particular, el daño a la salud generado en la trabajadora a consecuencia de las enfermedades derivadas del evento.

Añadió que el hecho dañoso no se configuró el mismo día del accidente de trabajo, sino a partir de las enfermedades profesionales que se generaron, para lo cual indicó que en forma reciente se agregaron secuelas (psiquismo) quedando así el cuadro de patologías:

PATOLOGÍAS	FECHA DETERMINACIÓN	FECHA DECISIÓN LABORAL	MEDICO
Osteoarticular	25/02/2015	03/06/2015	
Neurológico	10/02/2017	04/08/2017	
Psiquismo	15/04/2020	17/06/2020	

Indicó que para el momento en que se instauró la presente controversia litigiosa, tenían plena vigencia unos pronunciamientos del Consejo de Estado<sup>6</sup>, en lo referente a la caducidad.

Señaló que el auto admisorio no fue atacado por la demandada, ni alegó excepción previa al respecto (fls. 93-101 Documento 2017-168 CUADERNO 4 DEL PRINCIPAL, expediente digital).

### TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 3 de junio de 2021 (Documento 005\_AUTO ADMITE APELACIÓN expediente digital), se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y mediante providencia del 29 de julio de 2021 (Documento 011\_AUTO CORRE TRASLADO PARA ALEGAR, expediente digital), se ordenó correr traslado a las partes y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término de 10 días, para que presentaran por escrito sus respectivos alegatos de conclusión.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

#### Parte Demandante.

Argumentó que, según la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, según el cual “cuando se efectúa la calificación de la incapacidad por las autoridades médicas competentes... desde este instante empieza a correr el término legal para reclamar”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Consejera Ponente: MARTHA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, sentencia del 29 de noviembre de 2018, radicación 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-.

—Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de mayo de 2000, radicación 814, C.P. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.

—Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, radicación 12200, C.P. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.

<sup>7</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Rad. 15137, M. P. RAFAEL MÉNDEZ ARANGO, Demandados: Transportes Servilujos S.A. y Roberto Jiménez Naranjo Vs. Heriberto Flórez Cano.

Entonces y bajo tales posturas, para demandar a la empleadora de la afectada respecto de la secuela derivada del evento dañino por “culpa patronal de carácter extracontractual”, era necesario que se agotaran los tratamientos médicos y se dictaminara por el ente dictaminador competente la fecha de estructuración para contabilizar la caducidad de la acción, el origen para determinar el nexo de causalidad frente a la imputación fáctico-jurídica (nexo causal entre la ocurrencia fáctica del hecho y las omisiones que provocaron el deterioro o daño orgánico y funcional) y la pérdida de capacidad laboral y ocupacional (PCLYO) para establecer con ello la indemnización de los perjuicios morales de acuerdo a los vínculos o grados de parentesco de los demandantes con la víctima del suceso; que por manera alguna, podían establecerse separadamente en diferentes dictámenes -en este preciso caso- por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima (JRCIT), que lo hizo integralmente bajo el dictamen número 24 191 2014 del 10/08/2015 y que se le notificó personalmente a la calificada hasta el día 18 de agosto de 2015.

Entonces, respecto de dicha decisión y hasta el momento en que se le dio a conocer a la afectada (18/08/2015), es que se obtuvo la posibilidad y el conocimiento para acudir al medio de control en mención de conformidad con lo establecido en el Artículo 140 del C. de P.A. y de lo C.A. (Documento 014\_PARTE DEMANDANTE ALEGA DE CONCLUSIÓN, expediente digital).

#### **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec.**

Argumentó que el accidente sufrido por la demandante ocurrió el 17 de agosto de 2011, por lo tanto, el término de caducidad empezaría a correr al día siguiente, esto es, el 18 de agosto de 2011 y venció el 18 de agosto de 2013, no obstante, como la demanda se presentó el 8 de junio de 2017, resulta extemporánea, en consecuencia, afectada por caducidad, como se afirmó en la sentencia.

Añadió que con las pruebas allegadas al expediente se demostró la culpa exclusiva de la víctima, puesto que la lesión sufrida por esta, se produjo por circunstancias provocadas por ella misma, al subirse encima de una silla plástica para intentar alcanzar la parte superior de uno de los estantes de la oficina, lo que produjo su caída, es decir, bajo su propio riesgo, lo que configura la causal eximente de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima.

Expuso que era imprevisible para la entidad, advertir que pudiera ocurrir el suceso, es decir, que un funcionario tomara un elemento de trabajo para utilizarlo en forma indebida, máxime que no hay evidencia de que la funcionaria hubiera puesto en conocimiento de la administración algún tipo de problema en su área de trabajo o en el archivo de gestión (Documento 015\_INPEC ALEGA DE CONCLUSIÓN, expediente digital).

#### **Concepto del Ministerio Público.**

No emitió concepto.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **Competencia.**

De acuerdo con lo preceptuado por el artículo 247 del C. de P.A. y de lo C.A., los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de los recursos de

apelación interpuestos contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, razón por la cual, no cabe duda acerca de la competencia de esta Corporación para desatar los recursos interpuestos en asuntos donde es parte una entidad pública.

### **Problema jurídico.**

El *quid* del asunto, de conformidad con la sentencia impugnada y el recurso impetrado, se centra en determinar si el *a quo* valoró de manera correcta el material probatorio, que lo condujo a inhibirse de resolver de fondo las pretensiones por haber operado la caducidad del medio de control.

Previo a decidir, la Sala dirá que el proceso fue tramitado en forma legal y no se observa la existencia de causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

### **La responsabilidad estatal por el daño antijurídico.**

El Artículo 2 de la Constitución Política prescribe:

*“Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares”.*

Por su parte el Artículo 90 *ibídem* dispone:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades.”*

Del texto mismo de estas normas, se desprenden los elementos que configuran dicha responsabilidad, los cuales son: 1. El daño antijurídico y 2. La imputación del mismo a la entidad pública demandada<sup>8</sup>.

### **La concreción de la responsabilidad del Estado.**

La Asamblea Nacional Constituyente cambió la doctrina vernácula sobre la responsabilidad del Estado, porque desplazó el soporte de la responsabilidad administrativa, del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella. Esta antijuridicidad se predica cuando se causa un detrimento patrimonial que carezca de título jurídico válido y que excede el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social.

Por lo que hace a la imputabilidad, para que proceda la responsabilidad en cuestión, no basta solamente con la mera relación de causalidad entre el daño y la acción de una autoridad pública, sino que es necesario, además, que pueda atribuirse al

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ; Sentencia del 10 de agosto de 2005, Radicación: 73001-23-31-000-1997-04725-01 (15127), Actor: Mercedes Herrera y Otros, Demandado: La Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional-, Referencia: Sentencia de Reparación Directa.

**Sentencia C-333-96.** Referencia: Expediente D-1111, Norma acusada: Artículo 50 (parcial) de la Ley 80 de 1993, Actora: Emilse Margarita Palencia Cruz, Temas: El artículo 90 consagra una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, Daño antijurídico, conducta antijurídica y responsabilidad contractual del Estado; Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO; Sentencia del 1º. de agosto de 1996.

órgano o al Estado el deber jurídico de indemnizarlo; o sea, a más de la atribuibilidad fáctica, se requiere una atribuibilidad jurídica y por supuesto, la determinación de las condiciones necesarias para el efecto, quedaron en manos de la ley y la jurisprudencia.

La responsabilidad del Estado, en la perspectiva procesal de un asunto en concreto requiere de acreditación de los siguientes requisitos: a) Que se cause un daño; b) Que ese daño sea imputable, por acción u omisión, a una autoridad; y c) Que ese daño sea antijurídico<sup>9</sup>.

El daño, como requisito esencial de toda responsabilidad, es el resultado de la conducta del sujeto responsable hacia una persona, que se traduce en un perjuicio patrimonialmente avaluable para el receptor de la acción u omisión estatal. La imputabilidad del daño es la atribución jurídica de reparar un daño causado que reposa en cabeza de un sujeto determinado. La imputación no puede realizarse con base en la sola causación material de daño, sino que debe sustentarse, "*previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el autor material del hecho lesivo, o cualquier otra*"<sup>10</sup>.

La antijuridicidad del daño, en consecuencia, se contrae a que el sujeto que se soporta el daño no tenga el deber jurídico de afrontarlo; en conclusión, el Artículo 90 de la Carta dispone una garantía de las personas en defensa de sus derechos frente al comportamiento estatal.

#### **Del material probatorio allegado al proceso se destacan las siguientes:**

- **Documento "Evaluación de Eventos de Salud por Medicina Laboral - Formato Estudio Técnico de Seguimiento"**, con anexos, según visita celebrada el 31 de julio de 2015, suscrito por la Fisioterapeuta, quien emitió unas recomendaciones (fls. 19-52, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital)
- **Historia clínica** No. 40772579 expedida el 25 de febrero de 2015, por Camilo Ernesto Galeano Arbeláez, Medicina Física y Rehabilitación, en la cual se anota

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS; Sentencia del 31 de agosto de 2021, Radicación: 76001-23-31-000-2011-00940-01 (52653), Actor: Rubén Darío Daza Gómez y Otros, Demandado: La Nación – Fiscalía General de la Nación y Otro, Referencia: Acción de Reparación Directa (Apelación Sentencia), Tema: privación injusta de la libertad. Subtema 1: no configura daño antijurídico – Ley 906 de 2004, Sentencia de segunda instancia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES; Sentencia del 7 de diciembre de 2021, Radicación: 25000-23-26-000-2012-00494-01 (54626), Actor: Jaime Enrique Gómez Herrera, Demandado: Bogotá Distrito Capital, Referencia: Apelación Sentencia - Acción de Reparación Directa, Tema: Defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Diligencia de restitución de bien inmueble. No se acreditó el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, Sentencia Segunda Instancia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", Consejero ponente: RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO; Auto del 27 de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación: 05001-23-33-000-2012-00124-01 (48578), Actor: Inversiones Giraldo Osorio e Hijos, Demandado: Departamento de Antioquia y Otros, Referencia: Medio de Control de Reparación Directa (Auto Excepciones Previas).

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Tercera Edición. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1992.

como impresión diagnóstica para Martha Rocío Penagos Escobar “1. POP reducción abierta de luxación Radio-Cubital distal derecha + capsulorrafia + Ligamentoplastia. 2. Síndrome doloroso regional complejo tipo I en miembro superior derecho” (fl. 53, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital)

- Remisión a valoración y manejo por psiquiatría efectuada, del 25 de febrero de 2015, por Camilo Ernesto Galeano Arbeláez, Medicina Física y Rehabilitación, para la paciente Martha Rocío Penagos Escobar (fl. 55, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Historia clínica** No. 40772579 expedida el 10 de agosto de 2015, por Clínica Asotrauma, en la cual se anota como impresión diagnóstica para Martha Rocío Penagos Escobar “1- Dolor neuropático en miembro superior derecho. 2- Gastritis medicamentosa” (fl. 57, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Historia clínica** No. 40772579 expedida el 22 de octubre de 2015, por Clínica Asotrauma, en la cual se anota como impresión diagnóstica para Martha Rocío Penagos Escobar “1- Dolor neuropático en miembro superior derecho. 2- Gastritis medicamentosa” (fl. 59, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Historia clínica** No. 40772579 expedida el 25 de noviembre de 2015, por Clínica Asotrauma, en la cual se anota como impresión diagnóstica para Martha Rocío Penagos Escobar “1- Dolor neuropático en miembro superior derecho. 2- Gastritis medicamentosa” (fl. 59, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- Incapacidad expedida por Clínica Asotrauma, el 14 de agosto de 2015, por 30 días a partir del 18 de agosto de 2015, por dolor en miembro (fl. 65, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- Incapacidad expedida por Clínica Asotrauma, el 10 de agosto de 2015, por 5 días (fl. 67, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- Servicios solicitados por médico fisiatra para Martha Rocío Penagos Escobar, el 5 de octubre de 2015, correspondientes a “Bloqueo con sustancia terapéutica en región medial de puño, en cicatriz quirúrgica y en Romboides mayor derechos.” (fl. 73, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- Incapacidad expedida por Clínica Asotrauma, el 5 de octubre de 2015, por 2 días a partir del 8 de octubre de 2015, por dolor en miembro (fl. 77, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- Incapacidad expedida por Clínica Asotrauma, el 25 de septiembre de 2015, por 10 días a partir del 28 de septiembre de 2015, por dolor en miembro (fl. 79, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- Historia de especialistas expedida por Clínica Asotrauma, para el examen efectuado el 25 de enero de 2016, para dolor en miembro (fl. 80, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Historia clínica** No. 40772579 expedida el 25 de febrero de 2016, por Clínica Los Remansos, en la cual se anota como análisis y plan “Paciente que viene cursando con síntomas depresivos y ansioso, asociado y favorecido por problemas de neuropatía y situaciones laborales.” (fl. 82-84, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Anotaciones del libro del servicio de guardia externa del bloque II, Coiba Picaleña**, en el que se hace referencia al accidente de trabajo sufrido por la actora (fls. 310, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital), con el siguiente texto:

17-08-2011 12:35 NOTA A la hora se deja constancia que la Sra. Martha Inés Penagos Escobar sufrió un accidente laboral, cayéndose de una silla al tratar de bajar

*unos procesos en su oficina, salió hacia el centro médico para lo pertinente. Sin más novedad.*

- **Oficio Rad. Sal-96973** del 31 de agosto de 2015, suscrito el Gerente Sucursal Tolima de Positiva Compañía de Seguros, en la cual se le solicita información a la señora Martha Rocío Penagos Escobar a fin de tramitar el pago de indemnización por Incapacidad Permanente Parcial (fl. 82-84, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Escrito del 18 de agosto de 2015**, por medio del cual la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima le notifica el dictamen médico No. 24-0191-2014 (fl. 82-84, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Dictamen 24 191 2014 expedido** por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, el 10 de agosto de 2015 por medio del cual se asignó a Martha Rocío Penagos Escobar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 20.12%, estado Incapacidad Permanente Parcial, con fecha de estructuración el 5 de agosto de 2014 (fl. 122-125, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).
- **Informe de investigación de accidente grave**, del 31 de octubre de 2017, suscrito por la Coordinadora Grupo Salud Ocupacional del Inpec (fl. 51-57, Documento 2017-168 CUADERNO 3 DEL PRINCIPAL, expediente digital)

#### **La caducidad.**

En sentencia del 19 de junio de 2020 el **Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué** al momento de inhibirse de resolver de fondo el asunto, consideró que se había configurado el fenómeno de la caducidad del medio de control, por cuanto la actora sufrió el accidente de trabajo el 17 de agosto de 2011, es decir, que ese día se configuró el hecho dañoso por cuanto generó efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables en la integridad física de la señora Penagos Escobar con consecuencia instantáneas y perceptibles. No obstante, como la demanda se presentó el 8 de junio de 2017, es decir, por fuera del término legalmente establecido para demandar (2 años) siendo extemporánea y en consecuencia afectada por caducidad, aclarando que la demanda debió presentarse hasta el 18 de agosto de 2013.

Consideró que si, en gracia de discusión, se tuviera en cuenta la fecha en que se estructuró la pérdida de la capacidad laboral, esto es el 5 de agosto de 2014, debe precisarse que el término de 2 años de caducidad vencería el 6 de agosto de 2016, pero la solicitud de conciliación que suspende el término de caducidad se presentó el 28 de noviembre de 2016, y posteriormente la demanda se presentó el 8 de junio de 2017, es decir, por fuera de los dos años.

El instituto jurídico-procesal de la caducidad tiene como finalidad primordial ofrecer seguridad jurídica a la comunidad, luego el legislador establece límites temporales dentro de los cuales podrán ejercitarse las diferentes acciones, como garantía de materialización del derecho sustantivo. Por ser regla procesal se considera de orden público, por lo que la caducidad es indisponible, irrenunciable y el juez de conocimiento, cuando encuentre probados los supuestos fácticos, deberá decretarla oficiosamente; en nuestro caso, la caducidad de este medio de control es de 2 años<sup>11</sup>. La caducidad, a diferencia de la prescripción, no se suspende, salvo la

---

<sup>11</sup> En la caducidad concurren dos supuestos: **a.** el transcurso del tiempo y **b.** el no ejercicio de la acción.

excepción consagrada en la Ley 446 de 1998 y el artículo 21 de la Ley 640 de 2001<sup>12</sup>, y sólo se interrumpe, de acuerdo con la presentación de la demanda que cumpla los requisitos y formalidades previstas en el C. de P.A. y de lo C. A.<sup>13</sup>. Tampoco admite renuncia y **de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez**<sup>14</sup>.

Respecto del inicio del término para contar la caducidad del medio de control en casos de lesiones personales, a los cuales se asimila el de la señora Martha Rocío Penagos Escobar, ha dicho el Consejo de Estado<sup>15</sup>:

#### **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 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*

---

*“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. (...)”.*

<sup>12</sup> “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<sup>12</sup> 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”. (Subrayado fuera de texto).

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Auto de fecha 2 de marzo de 2001, Rad. 10909.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente (16207), M.P.: MIRYAM GUERRERO DE ESCOBAR.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Auto de fecha 26 de marzo de 2007, Rad. 33372.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO; Sentencia del 29 de noviembre de 2018, Radicación: 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.

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 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<sup>16</sup>.

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.

---

<sup>16</sup>[www.fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/manuales/VP%20MANUAL%20DE%20PROCEDIMIENTOS%20ADMINISTRATIVOS%20JCI.pdf](http://www.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.

*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.*

**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”<sup>17</sup>.*

*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. (Resalta la Sala)*

Con base en la jurisprudencia transcrita la Sala aclara que no se podrá tener como sustento de la fecha de conocimiento del daño, el dictamen de la junta de calificación de invalidez, por cuanto, como bien lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, esa entidad se limita a establecer la pérdida de capacidad laboral del trabajador, es decir, no constituye criterio que determine el conocimiento del daño.

Además, si bien es cierto la parte actora menciona que el daño se ha prolongado en el tiempo, y que reiteradamente aparecen secuelas a partir del daño inicial, tal situación no puede prolongarse indefinidamente, por lo que debió exponer claramente cuál fue la fecha en que tuvo conocimiento del mismo, sin embargo, tanto

---

<sup>17</sup> 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.

en la demanda como en el transcurso del proceso eludió tal requisito; mírese cómo, desde la transformación a crónica de la lesión<sup>18</sup>, la actora supo indefectiblemente las secuelas de la lesión, no obstante la cuantía y la incidencia incapacitante estaban obviamente deferidos al dictamen por ser un asunto reglado.

Debe recordarse que así aparezcan secuelas, derivadas del daño inicial, la parte debe informar la fecha en que tuvo conocimiento del daño y a partir de allí demostrar a partir de prueba científica, porqué razón no conocía su existencia en fecha anterior, lo que tampoco aportó la parte actora.

Es por tales razones que la Sala no avalará la tesis de la parte apelante, máxime que adujo que el hecho dañoso no se configuró el mismo día del accidente de trabajo, sino a partir de las enfermedades profesionales que se generaron ni sus secuelas (psiquismo) quedando así el cuadro de patologías:

PATOLOGÍAS	FECHA DETERMINACIÓN	FECHA DECISIÓN MEDICO LABORAL
Osteoarticular	25/02/2015	03/06/2015
Neurológico	10/02/2017	04/08/2017
Psiquismo	15/04/2020	17/06/2020

Entonces, a partir de dicho cuadro, aportado con la impugnación, se observa

<sup>18</sup> El diálogo demandatorio explica con lujo de detalles:

1. La accidentada **-17 de agosto de 2011-** fue trasladada, primero a la Sala de Urgencias de la Clínica Saludcoop y posteriormente a la Clínica Asotrauma, donde se le diagnosticó trauma de muñeca y esguince de puño derecho (fractura de cúbito distal), retirándose de allí con inmovilización de miembro superior derecho. Posteriormente se decidió dar manejo por Fisioterapia y restricción de actividades durante la jornada laboral.
2. El 19 de julio de 2013, le realizan a la servidora infiltración del primer compartimiento extensor y se efectúa Junta Quirúrgica donde se decidió realizar procedimiento quirúrgico de "CAPSULOPLASTIA"; es decir, reconstrucción ligamentaria mediante injertos y luxación radio cubital distal.
3. El 29 de agosto de 2013, le fue practicado procedimiento quirúrgico de reducción abierta, luxación carpiana, capsulorrafia articulaciones una a dos y ligamentorrafia o reinserción de ligamentos una a dos de miembro superior derecho, mano.
4. Dos meses después fue diagnosticada con síndrome doloroso regional complejo miembro superior derecho, recibiendo tratamiento paliativo y el tratamiento surte efectos colaterales.
5. La Administradora de Riesgos Laborales, Positiva, Compañía de Seguros S.A. emitió dictamen el 26 de agosto de 2014, estableciendo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y determinación de la invalidez, para lo cual consignó como porcentaje de pérdida de capacidad laboral el 13.73%, con fecha de estructuración el 5 de agosto de 2014, estado: Incap. Permanente Parcial, origen profesional, evento: accidente, fecha 17/08/2011, por *luxación radiocubital distal derecha (derivado del AT), trauma en muñeca derecha*.
6. A instancias de la actora, la Junta Regional de Calificación de invalidez del Tolima, resolvió la controversia formulada emitiendo dictamen el 10 de agosto de 2015, estableciendo una pérdida de la capacidad laboral (PCL) del 20.12%, con fecha de estructuración de la invalidez permanente parcial el 5 de agosto de 2014.

**Documento "Evaluación de Eventos de Salud por Medicina Laboral – Formato Estudio Técnico de Seguimiento"**, con anexos, según visita celebrada el 31 de julio de 2015, suscrito por la Fisioterapeuta, quien emitió unas recomendaciones (fls. 19-52, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital)

**Historia clínica** No. 40772579 expedida el 25 de febrero de 2015, por Camilo Ernesto Galeano Arbeláez, Medicina Física y Rehabilitación, en la cual se anota como impresión diagnóstica para Martha Rocío Penagos Escobar *"1. POP reducción abierta de luxación Radio-Cubital distal derecha + capsulorrafia + Ligamentoplastia. 2. Síndrome doloroso regional complejo tipo I en miembro superior derecho"* (fl. 53, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital)

Remisión a valoración y manejo por psiquiatría efectuada, del 25 de febrero de 2015, por Camilo Ernesto Galeano Arbeláez, Medicina Física y Rehabilitación, para la paciente Martha Rocío Penagos Escobar (fl. 55, Documento 2017-168 CUADERNO PRINCIPAL, expediente digital).

claramente que la parte actora pretende prolongar en el tiempo el inicio del término de caducidad, sin estructurar claramente una fecha del conocimiento del daño, lo que convierte su tesis en confusa y vaga.

En este orden de ideas, no pierde su vigencia, la argumentación consignada en la sentencia de primera instancia, en el sentido que el día del accidente, es decir, **el 17 de agosto de 2011**, se configuró el hecho dañoso, puesto que, efectivamente a partir de ese día se evidenciaron las consecuencias en la movilidad y habilidad del miembro superior afectado. Por lo tanto, el término de caducidad venció el 17 de agosto de 2013, fecha, por mucho, anterior a la de presentación de la demanda.

Sin embargo, y como lo estableció el Consejo de Estado<sup>19</sup>,

*54. No debe olvidarse que la caducidad es la consecuencia jurídica prevista en la ley por el ejercicio tardío del derecho de acción, esto es, la desatención de los plazos y términos definidos en el ordenamiento jurídico para la presentación oportuna de la demanda, pudiendo ser declarada, incluso, de oficio. De esta forma, el acaecimiento de la caducidad imposibilita la resolución del conflicto por parte del juzgador.*

Con base en lo analizado y la jurisprudencia transcrita, la Sala modificará la sentencia impugnada, en el sentido de declarar la caducidad de la acción.

#### **Costas.**

En relación con la condena en costas, la Sala advierte que el artículo 365 del Código General del Proceso dispone:

*“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

La condena en costas fue consagrada contra la parte que resulta vencida en el litigio y consiste en el reconocimiento a favor de la parte contraria de los gastos en que incurrió para impulsar el proceso (expensas) y de los honorarios de abogado (agencias en derecho).

A efectos de determinar si procede la condena en costas, la Sala advierte que en sentencia del 22 de febrero de 2018, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado recoge las posiciones anteriores adoptadas por las Subsecciones A y B de esa Corporación y señala que para determinar las costas se debe adoptar un criterio objetivo valorativo, pues el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C. de P.A. y de lo C.A.) impone al juez la facultad de disponer sobre la condena respecto de éstas, “...lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, sentencia del 4 de febrero de 2022, Radicación: 73001233100020110068102(50810) Actor: SUMIMAS SAS Demandado: FÁBRICA DE LICORES DEL TOLIMA Referencia: CONTROVERSIA CONTRACTUALES, Tema: Caducidad de la acción contractual cuando se demanda el cumplimiento del acta de terminación y liquidación del contrato.

2ª Instancia R/D  
Radicado: 73001-33-33-005-2017-00168-01  
De: Martha Rocío Penagos Escobar y Otros  
Contra: Inpec

*principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso.”<sup>20</sup>.*

En el caso de autos, se advirtió el cumplimiento de los presupuestos establecidos en la norma que implique la imposición de costas en esta instancia, por ello procede esta condena, pues obra prueba del alegato de segunda instancia del INPEC que evidencie la causación de expensas en contra de la parte apelante; se fija 1 s.m.l.m.v. por agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

#### FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** los numerales PRIMERO y SEGUNDO de la sentencia del 19 de junio de 2020, **proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué**, dentro del proceso promovido por **Martha Rocío Penagos Escobar y otros** contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec y en su lugar se **DECLARA** la caducidad del medio de control.

**SEGUNDO:** Se condena en costas de la segunda instancia conforme la parte motiva.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Ibagué.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>21</sup>.**

  
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA  
Magistrado

  
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO  
Magistrado

  
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA  
Magistrado

<sup>20</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda- Subsección “B”. CP: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 22 de febrero de 2018, Radicación: 25000-23-42-000-2012-00561-02(0372-17), Actor: JORGE ENRIQUE GAMBOA SALAZAR.

<sup>21</sup> **NOTA ACLARATORIA:** La Providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima y de la misma manera fue firmada y notificada.