

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA SALA DE ORALIDAD M.P. LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, diez (10) de febrero de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Radicado: 73001-33-33-007-2021-00208-01
Medio de control: Reparación directa
Demandante: Néstor Javier Martínez y otros
Apoderado: Paola Milena Pérez Garzón
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional
Tema: Caducidad

ASUNTO

Decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto proferido el 19 de noviembre de 2021 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que rechazó la demanda por caducidad de la acción.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

Mediante demanda presentada el 14 de septiembre de 2021, el señor Néstor Javier Martínez, actuando en nombre propio y en representación de su hija menor, Irma Victoria Martínez Guzmán, Irma Martínez, Lucila Martínez, Horacio Martínez, Royer Alexis Forero Martínez y María Dayana Murillo Romero¹, en ejercicio del medio de control de reparación directa, formularon demanda a fin de que se declare administrativamente responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, por los daños que se le generaron al señor Néstor Javier Martínez en el año 2007 durante la prestación del servicio militar en el Batallón de Instrucción, Entrenamiento y Reentrenamiento No. 6 del municipio de Piedras (T).

1.2. La providencia recurrida

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante auto del 19 del noviembre de 2021, rechazó la demanda por caducidad de la acción, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

*“(…) es evidente que en el presente asunto el señor Néstor Javier fue víctima de un accidente que le afectó su ojo en el año 2007 y que a causa de esa lesión presentó una pérdida total de su visión que lo llevó a que en el año 2018 reclamara la realización de un examen de retiro y valoración por parte de la Junta Médica Laboral de la institución, luego entonces es evidente que en este asunto se presentan dos situaciones, el daño causado con el accidente que acaeció en el año 2007 y los daños concomitantes correspondientes a la pérdida de su visión, de lo cual se puede considerar que el demandante se percató hasta el año 2018, específicamente el **07 de mayo de 2018**, cuando elevó la reclamación administrativa para la realización de sus exámenes de retiro y valoración por parte de la Junta Médica Laboral; luego entonces, se tendrá como hito inicial de la caducidad ese día por ser la fecha en que*

¹ Por conducto de apoderado.

concurrió ante la accionada a obtener la valoración de los perjuicios que se reclaman en este asunto; así entonces, el término de caducidad del presente medio de control empezó a contarse a partir del **08 de mayo de 2018 y hasta el 08 de mayo de 2020.**

Sin embargo, como el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, debido a que el país se estaba viendo afectado con casos de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial, y, en virtud de esto, el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de garantizar la salud de servidores y usuarios del servicio de Administración de Justicia, expidió el Acuerdo No. PCSJA20-11517 de 2020, por medio del cual adoptó como medida de prevención, la suspensión de los términos judiciales en todo el país, a partir del 16 de marzo de 2020 y hasta el día 20 de ese mismo mes y año, medida que se fue prorrogando con algunas otras excepciones, a través de los Acuerdos Nos. PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA2011546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567, hasta el 30 de junio de 2020, los términos judiciales se reanudaron el día **01 de julio de 2020.**

Igualmente, obra indicar que con la expedición del Decreto 564 del 15 de abril de 2020, el Gobierno Nacional adoptó algunas medidas necesarias para el conteo de los términos prescripción y caducidad, los cuales se reanudarían a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cesare la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura, precisado que: i) Si cuando se decretó la suspensión de los términos, el plazo que restaba para interrumpir prescripción u operase la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendría un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente; y, ii) Se suspendían los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito previstos en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 178 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y los términos de duración del proceso del artículo 121 del Código General del Proceso desde el 16 de marzo de 2020, y se reanudarían un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que dispusiera el Consejo Superior de la Judicatura.

Lo anterior quiere decir que, los términos de caducidad que se encontraban corriendo para el día 16 de marzo de 2020, se suspenderían durante el término que duró dicha suspensión de términos, es decir, tres (3) meses y catorce (14) días, y que solo a quienes les restaba el término de un mes para presentar la demanda cuando ocurrió la suspensión, se les otorgó un mes adicional contado desde el día del levantamiento de la suspensión de términos, de manera que, en el presente asunto, como antes de presentarse la suspensión de términos faltaba **más** de un mes para que acaeciera el fenómeno de la caducidad, pues es claro que el término caducidad se suspendió cuando faltaban uno (1) mes y diecisiete (17) días para ello, la caducidad deberá empezar a contabilizarse a partir del **01 de julio de 2020 al 18 de septiembre de 2020.**

Ahora bien, como en la certificación expedida por la Procuraduría 216 Judicial I para Asuntos Administrativos de Ibagué, vista a folios 92 a 93 del archivo 005_anexos demanda nestor de la subcarpeta 004ExpedienteTribunalAdministrativoTolima de la carpeta 001CuadernoPrincipal del expediente digital, se señala que el día 05 de mayo de 2021 se solicitó se llevara a cabo audiencia de conciliación

*extrajudicial con la entidad demandada con el fin de agotar este requisito de procedibilidad, se advierte que dicha solicitud se elevó cuando ya había operado el término de caducidad; adicionalmente, se tiene que la demanda fue presentada en la Oficina Judicial de esta ciudad el **14 de septiembre de 2021**, por lo que es evidente que para esa fecha ya se había superado ampliamente el término de caducidad del presente medio de control, (...)*”.

1.3. El recurso de apelación

La parte actora expresó desacuerdo con la decisión antepuesta aduciendo que la caducidad no se puede empezar a contabilizar desde el día siguiente al de los hechos, sino desde cuando la Junta Regional de Calificación de Invalidez emite dictamen en el que determinó el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, lo cual ocurrió el 15 de octubre de 2019.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia

Conforme al artículo 153 del CPACA, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

Además, es procedente, por cuanto el auto objeto de recurso es apelable, en virtud a lo dispuesto por el artículo 243-1 ibídem, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo a lo hasta aquí expuesto, la Sala se ocupará de analizar si en este caso se configuró el fenómeno jurídico de la caducidad.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1. Caducidad

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como un término dentro del cual, las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

En cuanto al sentido y alcance de la figura, el Consejo de Estado² se ha pronunciado de la siguiente manera:

“En la caducidad deben concurrir dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Dicho término está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que no puede ser materia de convención antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse. La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, improrrogable. El fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión.”

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente (16207), M.P.: Miryam Guerrero de Escobar.

Así pues, no cabe duda de que el término de caducidad resulta ser un plazo improrrogable y, por ello, ajeno por completo al arbitrio o voluntad de las partes y a cualquier consideración personal o subjetiva que lo haga nugatorio.

Ahora bien, respecto del medio de control de reparación directa, el artículo 164 del CPACA ordena en su numeral segundo, literal i) que:

“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.”

Ciertamente, para acudir oportunamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la ley prevé términos de carácter perentorio, los cuales solo pueden ser suspendidos con la solicitud de conciliación prejudicial en los eventos previstos también en la ley.

Como ya se mencionó, la demanda presentada en ejercicio del medio de control de reparación directa debe instaurarse dentro de un término de dos años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la acción u omisión que causó el supuesto daño o de cuando el demandante conoció o debió conocer el hecho, de conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal i) del CPACA.

No obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez en aplicación de los principios *pro actione* y *pro damnato* debe abstenerse de declarar ocurrida la caducidad de la acción cuando no se tenga certeza de la misma, sin perjuicio de que en un momento posterior y con la verificación de todo el material probatorio se pueda determinar que existió caducidad del medio de control, tal como se cita a continuación:

“En casos, como el que se analiza, la Sala ha sido flexible y ha garantizado el acceso a la justicia para que dentro del proceso se demuestren las condiciones que permitan suponer una fecha distinta -a la que primeramente parece obvia para iniciar el cómputo del término de caducidad. En otras palabras, cuando no es manifiesta la caducidad, es viable admitir la demanda sin perjuicio de que el juez al momento de fallar, previo el análisis del material probatorio, vuelva sobre el punto”³.

En este sentido, puede considerarse que, tratándose del medio de control de reparación directa, siempre se debe acudir a las circunstancias del caso que se examina a fin de determinar si hay lugar a un tratamiento distinto en lo referente a la contabilización del término de caducidad con el propósito de garantizar el acceso a la administración de justicia. Esto por cuanto existen casos en los que el hecho y el daño no suceden coetáneamente y, por ende, situar el inicio del conteo del término se torna complejo⁴.

Si se considera que el daño es el presupuesto primordial para la procedencia de la acción de reparación directa, es obvio considerar que el plazo de dos años previsto en la ley no podrá empezar a contabilizarse a partir del “*acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa*”, sino, excepcionalmente, a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad, esto es, cuando la víctima se percató de su ocurrencia.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 10 de noviembre de 2000, Expediente 18805, C.P. María Helena Giraldo Gómez.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 18 de enero de 2019, Expediente 58808, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Al respecto, el Consejo de Estado en auto del 7 de marzo de 2002, expediente 21189, con ponencia del magistrado Ricardo Hoyos Duque, se dijo lo siguiente:

*“Una segunda regla que ha sido adoptada por la Sala en varias providencias es la de preferir en la interpretación de los casos complejos la aplicación del principio ‘pro damato’, lo cual implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho al resarcimiento.
(...)”*

Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del momento en que estos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria.

Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquellos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen.”

2.3.2. Caso concreto

En el presente asunto la responsabilidad administrativa que se impetra en la demanda se origina en los daños que se alegaron sufridos por el señor Néstor Javier Martínez mientras prestaba servicio militar entre el 20 de abril de 2007 y el 1 de marzo de 2008, que generó una afección en su ojo izquierdo, perdiendo la visión en el mismo.

Sin embargo, el recurrente sostiene que, en el presente caso, la caducidad empezó a contabilizarse desde el día siguiente a que la Junta Médico Laboral del Ejército Nacional emitió dictamen en el que determinó una pérdida de la capacidad laboral del 55.50%, lo cual ocurrió el 15 de octubre de 2019, por consiguiente, la demanda formulada el 14 de septiembre de 2021, es oportuna.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, en los eventos en los cuales el conocimiento del daño no coincide con el acaecimiento del hecho que le dio origen, se puede iniciar el conteo del término de la caducidad de la acción de reparación directa a partir del momento en que estos se manifiesten o se conozcan. Tesis que esta Corporación ha aplicado en sentencias en casos donde el término de caducidad no se contabilizó desde el hecho dañoso en sí, sino a partir de cuando se probó que el accionante conoció o debió conocer el hecho.

Al respecto, ha sostenido:

“En el marco de ese mismo universo, ha reconocido la jurisprudencia que ocurren eventos en los cuales los daños pueden provenir de un acontecimiento de agotamiento instantáneo, pero que también puedan – ocasionalmente- provenir de un hecho que se va produciendo de manera paulatina o progresiva y que esas distintas circunstancias se proyectan, también, en el ámbito de la contabilización del término de caducidad de la acción. En el primer caso no cabe duda en cuanto a que el término para interponer la demanda resarcitoria ha de empezar a contabilizarse a partir del día siguiente a aquel en que se produjo el acontecimiento dañoso (y esta constituye la regla general), pero también puede ocurrir que los efectos del

daño se agraven con el tiempo, o que fenómenos sucesivos y homogéneos puedan producir daños continuos.

En eventos como estos últimos, se ha señalado por la jurisprudencia, que ha de tenerse cuidado de no confundir la producción de daños sucesivos con el agravamiento de los efectos de un mismo daño, pues en este último evento el término para ejercitar la acción debe empezar a contarse desde el acaecimiento del hecho que le dio origen, y no así cuando los daños se producen de manera paulatina como efecto de sucesivos hechos u omisiones, o causas dañosas diversas, en cuyo caso el término para reclamar la indemnización de perjuicios corre de manera independiente para cada uno de los daños derivados de esos sucesivos eventos⁵.”

A juicio de la Sala, en el caso concreto, no hay lugar a contar el término de caducidad desde la fecha del dictamen de la junta médico laboral que determinó el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, sino desde cuando se conoció el hecho.

Así las cosas, la Sala no comparte las apreciaciones hechas por la parte demandante, según las cuales, la acción no esta sujeta a caducidad hasta tanto se conozca la magnitud del daño, toda vez que la conclusión a la que se pueda llegar con la valoración no alterará el hecho dañoso por el que aquí se reclama.

Tampoco está acreditado por parte del demandante que haya tenido conocimiento del hecho dañoso en fecha distinta a la que ocurrió. En contraposición su historia clínica refiere que desde un primer momento conoció sobre las lesiones que le produjo el accidente sufrido mientras prestaba servicio militar (carpeta 004ExpedienteTribunalAdministrativoTolima, archivo 005_anexos demanda nestor).

Además, y como lo refirió el *a quo*, se pudo verificar con los anexos de la demanda que el señor Néstor Javier Martínez, por el hecho dañoso que refiere en este proceso, en el año 2018 reclamó la realización de un examen de retiro y valoración por parte de la Junta Médica Laboral del Ejército, luego entonces es evidente que conocía el daño mucho antes de la calificación sobre su capacidad laboral.

Pese a lo anterior, y por favorabilidad, la primera instancia optó por analizar la caducidad desde cuando el señor Néstor Javier Martínez elevó la reclamación administrativa para la realización de sus exámenes de retiro y valoración por parte de la Junta Médica Laboral, esto es, el 7 de mayo de 2018.

Bien, aun cuando es claro que la parte actora conocía la ocurrencia del daño antes de la fecha fijada por la primera instancia, y en aras de no hacer más gravosa la situación para el apelante único, se analizará la caducidad a partir del día siguiente al de la reclamación para la obtención de la realización de los exámenes de retiro y valoración por parte de la Junta Médica Laboral del Ejército. En este orden, en principio el término de caducidad del presente medio de control transcurrió entre el 8 de mayo de 2018 y el 8 de mayo de 2020.

Empero, en razón a que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Decreto 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, debido a que el país se estaba viendo afectado con casos de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial, y, en virtud de esto, el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de garantizar la salud de servidores y usuarios del servicio de Administración de Justicia, expidió el Acuerdo No. PCSJA20-11517 de 2020, por medio del cual adoptó como medida de

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 20109, C.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en la sentencia de 26 de febrero de 2016, exp. 36231, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

prevención, la suspensión de los términos judiciales en todo el país, a partir del 16 de marzo de 2020 y hasta el día 20 de ese mismo mes y año, medida que se fue prorrogando con algunas otras excepciones, a través de los Acuerdos Nos. PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20 11546, PCSJA20- 11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567, hasta el 30 de junio de 2020, los términos judiciales se reanudaron el día 01 de julio de 2020.

Además, resulta del caso indicar que con la expedición del Decreto 564 del 15 de abril de 2020, el Gobierno Nacional adoptó algunas medidas necesarias para el conteo de los términos prescripción y caducidad, los cuales se reanudarían a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cesare la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura, precisado que: i) Si cuando se decretó la suspensión de los términos, el plazo que restaba para interrumpir prescripción u operase la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendría un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente; y, ii) Se suspendían los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito previstos en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 178 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y los términos de duración del proceso del artículo 121 del Código General del Proceso desde el 16 de marzo de 2020, y se reanudarían un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que dispusiera el Consejo Superior de la Judicatura.

De lo antepuesto se infiere que los términos de caducidad que se encontraban corriendo para el día 16 de marzo de 2020, se suspenderían durante el término que duró dicha suspensión de términos, es decir, tres (3) meses y catorce (14) días, y que solo a quienes les restaba el término de un mes para presentar la demanda cuando ocurrió la suspensión, se les otorgó un mes adicional contado desde el día del levantamiento de la suspensión de términos, de manera que, en el presente asunto, como antes de presentarse la suspensión de términos faltaba más de un mes para que acaeciera el fenómeno de la caducidad, pues es claro que el término caducidad se suspendió cuando faltaban uno (1) mes y veintidós (22) días para ello, la caducidad deberá empezar a contabilizarse a partir del 01 de julio de 2020 al 22 de septiembre de 2020.

Ahora bien, como en la certificación expedida por la Procuraduría 216 Judicial I para Asuntos Administrativos de Ibagué, vista a folios 92 a 93 del archivo 005_anexos demanda nestor de la subcarpeta 004ExpedienteTribunalAdministrativoTolima de la carpeta 001CuadernoPrincipal del expediente digital, se señala que el día 5 de mayo de 2021 se solicitó se llevara a cabo audiencia de conciliación extrajudicial con la entidad demandada con el fin de agotar este requisito de procedibilidad, se advierte que dicha solicitud se elevó cuando ya había operado el término de caducidad; adicionalmente, se tiene que la demanda fue presentada en la Oficina Judicial de esta ciudad el 14 de septiembre de 2021⁶, por lo que es evidente que para esa fecha ya se había superado ampliamente el término de caducidad del presente medio de control, tal y como lo concluyó la primera instancia.

En suma, los términos antepuestos trascurrieron así:

Ocurrencia del daño (por favorabilidad)	07/05/2018
Inicio del término de caducidad	08/05/2018
Vencimiento del término de caducidad	08/05/2020
Suspensión de la caducidad por la emergencia sanitaria a causa de la Covid	16/03/2020

⁶ Archivo denominado 002-ACTA DE REPARTO DR JOSE ANDRES ROJAS VILLA SEC 1442 de la subcarpeta 004ExpedienteTribunalAdministrativoTolima de la carpeta 001CuadernoPrincipal del expediente digital.

Reanudación de la suspensión anterior	01/07/2020
Caducidad	22/09/2020
Solicitud de conciliación prejudicial	05/05/2021
Presentación de la demanda	14/09/2021

Acreditado que el presente asunto operó la caducidad de la acción se confirmará el auto apelado.

2.4. Otras consideraciones

Advierte la Sala que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 la presente providencia será estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura -distanciamiento social aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos-, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO del TOLIMA,

RESUELVE:

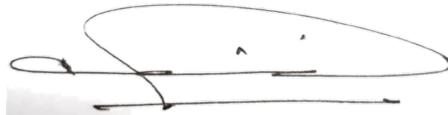
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 19 de noviembre de 2021 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, que rechazó la demanda por caducidad de la acción.

SEGUNDO: Ejecutoriada la providencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los magistrados,



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA