

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Ibagué, veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Radicado: 73001-33-33-006-2021-00257-01  
Medio de control: Reparación directa  
Demandante: Lucía Aragón de Durán y otros  
Apoderado: Cristian Camilo Martínez Marín  
Demandado: Hospital San Rafael de El Espinal ESE  
Tema: Caducidad

ASUNTO

Decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto proferido el 09 de diciembre de 2021 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, que rechazó la demanda por caducidad.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El 15 de junio de 2021 la parte actora<sup>1</sup> en ejercicio del medio de control de reparación directa formuló demanda contra el Hospital San Rafael de El Espinal ESE, a fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

***“DECLÁRESE la responsabilidad administrativa, patrimonial y solidaria de la EPS SALUD VIDA S.A EN LIQUIDACIÓN y la E.S.E IPS HOSPITAL SAN RAFAEL DEL ESPINAL TOLIMA con ocasión de los hechos probados y en atención a sendas FALLAS en la PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD POR RETARDO, IRREGULARIDAD E INEFICIENCIA; RETARDO EN LA GESTIÓN DE LA REMISIÓN; FALLA ORGÁNICA POR INEFICIENCIAS Y FALTA DE CALIDAD EN LA RED DE PRESTADORES DE SERVICIOS, y consecuente PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD que afectaron a la señora EDNA MARGARITA RUTH DURÁN ARAGÓN (Q.E.P.D), determinando su deceso el 01 de marzo de 2019 y de forma consecuente a sus familiares.***

***En consecuencia, CONDÉNESE a las demandadas al pago de las siguientes sumas de dinero a las personas relacionadas en cada acápite a título de INDEMNIZACIÓN del DAÑO que se hace consistir en los perjuicios patrimoniales y extra patrimoniales que a continuación se exponen:***  
(...)

***Las demandadas habrán de pagar a la señora LUCIA ARAGÓN DE DURÁN una indemnización por concepto de lucro cesante correspondiente a la mitad del salario mínimo hasta la fecha de la sentencia.***  
(...)

---

<sup>1</sup> Por conducto de apoderado.

*A título de lucro cesante, deberá pagarse a la demandante LUCIA ARAGÓN DE DURÁN la suma de CIENTO QUINCE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO SETENTA Y OCHO PESOS M/Cte. COP \$115.588.178,548 como valor correspondiente al 50% del lucro cesante ocasionado por el fallecimiento de la víctima directa.  
(...)*

*Las demandadas habrán de pagar a REINEL BOCANEGRA TAVERA una indemnización por concepto de lucro cesante correspondiente a la cuarta parte del salario mínimo hasta la fecha de la sentencia.  
(...)*

*A título de lucro cesante, deberá pagarse a la demandante REINEL BOCANEGRA TAVERA la suma de CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES NOVENTA Y SEÍIS MIL OCHENTA Y OCHO PESOS M/Cte. COP \$159.096.088,22 como valor correspondiente al 25% del lucro cesante ocasionado por el fallecimiento de la víctima directa.  
(...)*

*I. DAÑO MORAL. (...) \$953.952.300,00*

*II. Daño a bienes constitucionalmente protegidos. (...) \$90.852.600,00*

*III. Pérdida de Oportunidad. Que se hace consistir en la anulación de la expectativa legítima de recuperación de la señora EDNA MARGARITA RUTH DURÁN ARAGÓN, quien mostró mejoría la cual no fue aprovechada por las demandadas para proceder a remitirla a un mayor nivel de atención y lo suficientemente cercano al Espinal. Lo reclama a través de su heredera legítima la señora madre LUCÍA ARAGÓN DE DURÁN.  
(...) \$90.852.600,00*

*IV.III. Así mismo, ordene la indexación de las sumas de dinero en que se hagan consistir las condenas.*

*IV.IV. Aunado a lo anterior, que se condene en costas a las demandadas.”*

## **1.2. La providencia recurrida**

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante auto del 09 de diciembre de 2021, rechazó la demanda por caducidad del medio de control, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

*“(...) en primer lugar (...) las pretensiones tienen como fundamento lograr la reparación de los perjuicios ocasionados por el fallecimiento de la señora EDNA MARGARITA RUTH DURÁN ARAGÓN, ocurrido el 1 de marzo de 2019.*

*Ahora bien, examinado el expediente, se tiene entonces que conforme al artículo 164 numeral 2, literal i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término para presentar la demandada fenecía el 2 de marzo de 2021; sin embargo, la solicitud de agotamiento del requisito de procedibilidad fue presentada el 26 de febrero de 2021, expidiéndose la respectiva constancia el 3 de junio de 2021, por lo que el plazo para presentar la demanda vencía el 8 de junio de 2021.*

*Pese a lo anterior, se observa que el escrito demandatorio fue radicado el 15 de junio de 2021, siendo repartido ante los Magistrados del Tribunal*

*Administrativo del Tolima, es decir, 7 días después del vencimiento del plazo legal concedido para el ejercicio del medio de control de reparación directa.” En virtud de lo anterior, se observa que efectivamente la demanda fue radicada por fuera de la oportunidad procesal dispuesta por el literal i) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, por lo tanto se rechazará. (...)”*

### **1.3. El recurso de apelación**

La parte actora expresó desacuerdo con la decisión antepuesta bajo los siguientes razonamientos:

*“(...) el medio de control no se encuentra caducado, si se tiene en cuenta que el fallecimiento de la señora EDNA MARGARITA RUTH DURÁN ARAGÓN, fue el 01 de marzo de 2019; es decir, a partir del 2 de marzo de 2019 empieza a correr el termino de los dos años para interponer el medio de control de reparación directa al tenor de lo dispuesto por literal i del segundo numeral del artículo 164 del CPACA; pero con la llegada de la pandemia por COVID 19 el periodo de suspensión de términos judiciales corrió desde el 16 de marzo de 2020, (...)”*

*Así las cosas, al 16 de marzo de 2020, sólo había transcurrido 1 año y 14 días, por lo tanto al reanudarse el cómputo de términos para efectos de determinar la caducidad del medio de control, desde el 1 de julio de 2020, se contaba con 11 meses y 16 días para instaurar la demanda, esto es, hasta el DIECISIETE DE JUNIO DE 2021.*

*En ese orden de ideas, la demanda radicada el 15 de junio de 2021, se encuentra dentro del término de caducidad del medio de control y es por lo tanto procedente que el despacho de conocimiento asuma el conocimiento de la causa y por lo tanto ha errado al contabilizar los términos en forma incorrecta.  
(...)*

*En segundo lugar, es del caso considerar que la suspensión de términos operante vía decreto no fue caprichosa, y por lo tanto no es justo ni se compadece con los efectos que la pandemia por COVID-19 tuvo en la vida ordinaria de los ciudadanos, aplicar tan estrictas interpretaciones de términos en tiempos en los que muchas personas no contaban con medios para consultar un abogado, y nosotros los abogados, mucho menos con medios y posibilidades para emprender labores de preparación de un medio de control, de contacto con partes y testigos y de recolección de evidencia y material probatorio para fundar una acción tan compleja como esta. Los accionantes viven en diferentes latitudes del territorio nacional y las complejidades para el contacto fueron bastantes, partiendo de la base que no todos podían conectarse mediante plataformas digitales, por lo que el decreto de suspensión de términos no puede interpretarse en contra del interés de los ciudadanos que constituyen el extremo activo de la litis, pues eso sugiere una flagrante vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia.  
(...)*

*Finalmente debe argumentarse que, si se analiza lo sucedido en el contexto de la fase preliminar de agotamiento del requisito de procedibilidad, debe entenderse que es apenas dable el término en el que la demanda se presentó.*

*En este caso, el 26 de febrero de 2021 se presentó la solicitud de audiencia de conciliación, donde nuevamente se suspendieron los términos que venían corriendo, hasta por cinco meses, de conformidad con lo dispuesto por el artículo noveno del decreto 491. La audiencia que se llevó a cabo el 28 de*

*mayo dio lugar a la constancia expedida el 3 de junio de 2021, y la parte actora sólo obtuvo el documento constitutivo de la constancia de no acuerdo, el 10 de junio del mismo mes, como se evidencia de la correspondencia electrónica adjunta con el señor Procurador. Sin embargo, esta debió ser corregida por el funcionario encargado, a raíz de sendos defectos en la misma, solicitud que sólo se atendió hasta el mismo día 15 de junio de 2021, como se evidencia de la correspondencia electrónica adjunta, cuando esta fue anexada para radicar finalmente la demanda ese mismo día.*

*En ese entendido, el despacho comete un error al asumir que la realización de la audiencia de conciliación da por finiquitado el trámite ante esta instancia, lo cual es impreciso, pues esta etapa sólo se cierra cuando la administración – encarnada en la Procuraduría – despacha al administrado con la documentación y los soportes necesarios para que este acredite dicho trámite ante la correspondiente autoridad judicial; entender otra cosa sería imponer al ciudadano una carga que este no está en la obligación de resistir, al respecto de las obligaciones de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.”*

## **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 Estado<sup>2</sup> 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*

---

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

*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.”*

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”<sup>3</sup>.*

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 complejo<sup>4</sup>.

---

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

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

### 2.3.2. Sobre la suspensión de la caducidad

El Decreto ley 564 de 2020, por el cual se adoptaron medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sobre el asunto de este título indicó:

*“ARTÍCULO 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.*

*El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.  
(...)”*

Mediante el Acuerdo PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente, e igualmente exceptuó el trámite de acciones de tutela.

La anterior medida se prorrogó hasta la promulgación del Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020, *“Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”*, en el cual se dispuso:

*“Artículo 1. Levantamiento de la suspensión de términos judiciales. El levantamiento de términos judiciales y administrativos previsto a partir del 1º de julio de 2020 se sujeta a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020 y en el presente Acuerdo.”*

Aunado a lo anterior, Gobierno Nacional también había expedido el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020<sup>5</sup>, introduciendo en su artículo 9º inciso 4º una modificación transitoria<sup>6</sup> del plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la ley 640 de 2001, para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, de familia, comercial y de lo contencioso administrativo a cargo de la Procuraduría General de la Nación, incrementándolo a cinco (05) meses.

El artículo original sobre suspensión de la caducidad que trae la Ley 640 de 2001, dispone:

**“ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en

<sup>5</sup> “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica.”

<sup>6</sup> Inciso último ibídem: “Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.”

*derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.”*

**2.3.3. Caso concreto**

En el presente asunto la responsabilidad administrativa que se impetra en la demanda se origina en el deceso de la señora Edna Margarita Ruth Durán Aragón (Q.E.P.D), ocurrido el 01 de marzo de 2019. En este orden, en principio, el término de caducidad fenecería el 02 de marzo de 2021.

Empero, en razón a la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional entre el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio de igual año<sup>7</sup>, en este asunto el término de la caducidad se reanudó el 01 de julio de 2020 y se postergó hasta el 17 de junio de 2021, esto es, 3 meses y 15 días que fue el tiempo que duró la mentada suspensión.

Lo antes dicho tiene sustento en lo reglado en el Decreto 564 del 15 de abril de 2020, mediante el cual se adoptaron algunas medidas necesarias para el conteo de los términos de prescripción y caducidad, los cuales se reanudarían a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cesare la suspensión de términos judiciales ordenada por el 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.

Adicional a lo expuesto, la parte actora formuló solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público el 26 de febrero de 2021<sup>8</sup>, cuya constancia de no conciliación se emitió el 03 de junio de igual año. Así, entre el 26 de febrero y el 03 de junio de 2021 los términos de caducidad estuvieron suspendidos, postergando la ocurrencia de la caducidad para el 24 de septiembre de 2021.

También es hecho cierto que la demanda se formuló el 16 de junio de 2021<sup>9</sup>, cuando claramente aún no había vencido el término de caducidad.

En suma, los términos antepuestos trascurrieron así:

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| Ocurrencia del daño                  | 01/03/2019 |
| Inicio del término de caducidad      | 02/03/2019 |
| Vencimiento del término de caducidad | 02/03/2021 |

<sup>7</sup> En virtud a la expedición de los Acuerdos PCSJA20-11517 de 2020, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20 11546, PCSJA20- 11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567, por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>8</sup> Pág. 31 a 33, 4\_EXPEDIENTEDIGITAL\_EXPEDIENTE\_004\_DEMANDA.

<sup>9</sup> 3\_EXPEDIENTEDIGITAL\_EXPEDIENTE\_003\_REPARTO.

|                                                                            |                   |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Suspensión de la caducidad por la emergencia sanitaria a causa de la COVID | 16/03/2020        |
| Reanudación de la suspensión anterior                                      | 01/07/2020        |
| Vencimiento del término de caducidad                                       | 17/06/2021        |
| Solicitud de conciliación prejudicial                                      | 26/02/2021        |
| Reanudación por no conciliación                                            | 04/06/2021        |
| <b>Caducidad</b>                                                           | <b>24/09/2021</b> |
| <b>Presentación de la demanda</b>                                          | <b>16/06/2021</b> |

Corolario a lo expuesto, se acreditado que el presente asunto no operó la caducidad de la acción y en tal orden se revocará 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: REVOCAR** el auto proferido el 09 de diciembre de 2021 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, que rechazó la demanda por caducidad.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, comuníquese al Juzgado de Origen para que continúe el estudio de admisión de la demanda.

**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,



**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**



**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**