



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)

Radicado : 81001 3333 002 2013 00064 01
Demandante : Registraduría Nacional del Estado Civil
Demandado : José Omar Pérez Gaviria
Medio de Control: Repetición
Providencia : Auto que resuelve apelación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia declaró la caducidad de la acción o medio de control.

ANTECEDENTES

1. El 19 de febrero de 2013 (fl. 1-544, c.01), la Nación-Registraduría Nacional del Estado Civil presentó demanda de repetición en contra de José Omar Pérez Gaviria y otras personas.

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

3. La providencia apelada. Mediante auto del 23 de abril de 2015 (fl. 645-648, c.01) la primera instancia declaró la caducidad del medio de control interpuesto, luego de considerar que para este tipo de procesos, la caducidad se cuenta a partir de la fecha en la que la entidad pública realice el pago total de la condena, siempre y cuando el pago se haya efectuado antes del término de los 18 meses desde la ejecutoria de la sentencia; y como la providencia frente a la cual se repite, quedó ejecutoriada el 31 de octubre de 2008, con lo cual los 18 meses para su cumplimiento se vencieron el 30 de abril de 2010 y los dos años de caducidad eran hasta el 30 de abril de 2012, pero la demanda se interpuso el 19 de febrero de 2013, razón por la cual se evidencia la configuración de la caducidad del medio de control.

4. El recurso de apelación. La demandante presentó recurso de apelación (fl. 647-648, c.01) en el que expresa que el fallo C 832 de 2001 al que se hizo referencia y no establece el condicionamiento que se hace en la parte considerativa, ya que lo que dice es "*bajo el entendido de que el término de caducidad de la acción empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago*", más no dice ningún condicionamiento en el sentido del entendido que el pago se produzca dentro de los 18 meses, sino que lo deja de manera pura y simple, y la Registraduría produjo el pago en 2012 y la demanda fue interpuesta en el



año 2013 cuando no habían transcurrido los dos años del término de caducidad, por lo tanto, lo hizo dentro del término legal.

5. Frente al traslado del recurso. El demandado Adriano Alfonso Pérez Jácome se manifiesta conforme con la decisión, y considera no acertada la lectura que hace la Registraduría de la sentencia citada por el Despacho, porque es clara en cuanto declara la exequibilidad del numeral 9 del artículo 136 del CCA en el entendido que empieza a correr a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago o, son las dos opciones, a más tardar desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso cuarto del CCA; esa o quiere decir que si se hace el pago, los dos años empiezan a contarse a partir del momento en que se haga el pago, y en el evento en que no se haga el pago dentro de los 18 meses, el término empezará a contarse al cumplimiento de los 18 meses a que se hace mención; son dos opciones, la una no depende de la otra, y la decisión es acertada; en el mismo sentido esa interpretación la hizo la Corte Constitucional en la sentencia C 394 de 2002 y el Consejo de Estado en varias decisiones.

CONSIDERACIONES

1. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues al tratarse de una providencia que termina el proceso, es un auto de los que son atacables por este medio de impugnación (art. 153, 243.3, CPACA) y se decide conforme lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

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

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

3.1. En éste caso, la providencia de primera instancia declaró la excepción de caducidad de la acción o medio de control instaurado.

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

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por los demandados. Si la demanda no se radicaba dentro del tiempo que establece la Ley, ocurría la figura jurídica de la "caducidad de



la acción o medio de control judicial", lo que trae como consecuencia, que se pierde el derecho a reclamarle en vía judicial al causante del perjuicio demandado.

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

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

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

Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es el caso de cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o existe controversia sobre su aplicación, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a acciones de reparación directa; en este último caso, bien puede iniciar el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañoso, o bien en casos especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del

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



daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

En la jurisdicción contencioso administrativa, ante la cual se resuelve éste caso, el tema de la caducidad de la acción ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil (C.C.), en el cual se utiliza la figura jurídica denominada "prescripción de acciones judiciales" (art. 2.536 y ss).

3.2. La caducidad en caso del medio de control de repetición. En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre dineros que tuvo que erogar la entidad demandante por lo que considera fueron responsables los demandados. Para ello, el medio de control contencioso administrativo establecido para su reclamación y trámite, es el de repetición, tal como lo consignó la parte demandante y lo fijó el Despacho de primera instancia, lo cual está conforme con lo consagrado en el CPACA:

"ARTÍCULO 142. REPETICIÓN. Cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos por lo pagado.

La pretensión de repetición también podrá intentarse mediante el llamamiento en garantía del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública.

Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño".

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

"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

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

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código".



Se anota que el Código Contencioso Administrativo (C.C.A), normativa bajo la cual se profirió la sentencia que se utiliza de respaldo en el presente proceso (31 de octubre de 2008) y dentro de la que se venció el término de 18 meses que consagraba el artículo 177 para cumplir con la condena establecida (30 de abril de 2010), establecía en el artículo 136, numeral 9 que *"La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad"*, regulación jurídica que coincidía con la fijada en el artículo 11 de la Ley 678 de 2001.

No obstante, las dos normas jurídicas que se acaban de citar (num. 9, art. 136, C.C.A y art. 11, Ley 678 de 2001) fueron condicionadas en su aplicación por la Corte Constitucional en las citadas por el *a quo* sentencias C-832/01 y C-394/02, *"bajo el entendido que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo"*.

El condicionamiento jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional respecto de la aplicación del término de caducidad en la acción de repetición bajo la vigencia del C.C.A, fue acogido por el Legislador de 2011 al expedir el CPACA, como consta en el ya transcrito literal I), del numeral 2, del artículo 164 de la nueva normativa contencioso administrativa (Ley 1437 de 2011).

Significa lo anterior que el término de caducidad para el presente caso², vencía a los dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de:

- (i) La fecha del pago; o,
- (ii) El vencimiento del plazo con que contaba la Administración para el pago de condenas, que era de 18 meses.

Si bien en principio la disyunción "o" permite optar de forma discrecional por una de las dos alternativas, no hay duda que al consagrarse de manera adicional la expresión *"a más tardar"* dicha facultad desapareció, y en su lugar se estableció una condición inexorable: se iniciará el conteo del término a partir del primero de los dos escenarios que ocurra.

Ello es así, no solo por el efecto útil que debe dársele a la aplicación de las normas jurídicas (art. 1.620, C.C.), sino también porque fue la consideración que tuvo la Corte Constitucional para adoptar el condicionamiento de la exequibilidad declarada en la primera de las sentencias citadas atrás, en la que sostuvo que *"De acuerdo a lo señalado en el punto 4.1, si la entidad condenada, incumpliendo la*

² El CPACA consagró menores lapsos para el cumplimiento de las sentencias por parte de las entidades estatales (arts. 192, 194).



normatividad anotada, desborda los límites de tiempo señalado para el pago de las citadas condenas, ello no puede afectar el derecho al debido proceso del servidor presuntamente responsable, razón por la cual, la norma será declarada exequible bajo el entendido de que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo".

Por lo tanto, en tratándose de acciones de repetición para los procesos instaurados antes o después del 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia del CPACA, el término de caducidad de dos años se cuenta a partir del día siguiente al del pago total de la condena impuesta, excepto cuando dicho pago se realiza por fuera del lapso que tiene la entidad para cumplir con la sentencia condenatoria, caso en el cual la cuenta comienza a partir del día siguiente al del vencimiento de ese plazo, para lo cual se aplicará lo que primero ocurra.

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

"Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.

Y sobre las características de la figura, la doctrina ha manifestado:

"a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto... y del derecho a impedir que se logre su declaratoria oficiosa por no presentación oportuna de la petición necesaria para su reconocimiento.

"b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos. De ahí que, aún cuando el posible favorecido con la eficacia de la caducidad quisiera no tenerla en cuenta, el juez de todas maneras la declarará oficiosamente...

"c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación, como sí ocurre respecto de la prescripción, sino en la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, para que empiece el inexorable curso del plazo.

"d) La caducidad por regla general no admite *suspensión* del término, que corre en forma perentoria..." (Cursivas en original)³.

Por otra parte, se tiene que el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judiciales se puede suspender, cuando en el caso a

³ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil Parte General. Tomo I. Bogotá. Ed. Dupre. 2002. Pág. 507.



demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa, o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

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

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

(i) La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que la Nación-Registraduría Nacional del Estado Civil tiene el derecho de acción judicial, pues considera que se ha presentado un daño antijurídico en su contra por la conducta que tuvieron los demandados cuando fueron servidores públicos suyos, y está probada su calidad de perjudicada directa conforme con el contenido expreso de los hechos de la demanda.

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

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

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

Para este inicial aspecto, se tiene que la sentencia condenatoria contra la entidad estatal quedó ejecutoriada el 31 de octubre de 2008 (fl. 114, c.01); con ello, se procede a determinar las fechas en las que se cumplieron las dos opciones referidas en el acápite precedente de esas Consideraciones; el resultado es el siguiente:

a). La fecha del último pago fue el **27 de febrero de 2012**, conforme con las certificaciones del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad (fl. 407, c.01) y del Coordinador del Grupo Pagaduría (fl. 424, c.01); sin embargo, en éste último documento también aparece que el giro al apoderado de la beneficiaria de la condena se le hizo el **28 de junio de 2010**.

(ii) El vencimiento del plazo con que contaba la Administración para el pago de condenas, que era de 18 meses, se cumplió el **30 de abril de 2010** (fl. 114, c.01).



De manera que lo ocurrido primero sucedió el 30 de abril de 2010; es decir, que el plazo legal del término de caducidad debe comenzar a contarse a partir del 1 de mayo de 2010.

Por lo tanto, el último día de plazo –hito final- que tenía la demandante para radicar la demanda, era el 1 de mayo de 2012, pero como es día festivo, se traslada la fecha para el día hábil siguiente, que lo era el miércoles, 2 de mayo de ese año.

Es necesario precisar que en el presente caso la Procuraduría General de la Nación no tramitó la conciliación prejudicial, que le fue radicada el 9 de noviembre de 2012 (fl. 503, c.01).

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

Está probado que la demanda se radicó el 19 de febrero de 2013 (fl. 544, c. 01).

Y se reitera que el plazo máximo para radicarla era el 2 de mayo de 2012, inclusive.

Ello demuestra que el derecho a demandar no se ejerció en el tiempo legal establecido, pues se hizo varios meses después de haber terminado el plazo que se tenía para hacerlo.

Se resalta que el fallido trámite conciliatorio, al margen de la discusión que planteó la Procuraduría General de la Nación respecto de si era procedente adelantarle, también estuvo por fuera del término de caducidad, pues se radicó la solicitud el 9 de noviembre de 2012 (fl. 503, c.01), también varios meses después del vencimiento del lapso legal.

4. De manera que la demanda se radicó por fuera del plazo de caducidad, lo cual desvirtúa el cargo formulado en la apelación.

Y como no se presentó otro cargo en contra de la providencia apelada, no hay materia adicional sobre la cual deban efectuarse otros pronunciamientos en esta instancia.

En consecuencia, se confirmará la providencia apelada.

Por lo tanto, ante el problema jurídico planteado, se responde que en el presente proceso sí ha tenido ocurrencia la figura jurídica de la caducidad del medio de control que instauró la parte demandante.

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



RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la providencia de primera instancia, proferida el 23 de abril de 2015 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca.

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha y se expide dentro del Proceso 81 001 3333 002 2013 00064 01, demandante: Registraduría Nacional del Estado Civil.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado


ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO
Magistrado

3-5154R15
28 MAY 2015

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Por anotación en estado electrónico notifico a las partes la providencia anterior hoy junio 01 de 2015 a las 08:00 a.m.

José Humberto Mora Sánchez
Secretario General

