

1

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, seis (06) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE:	LUIS ELI MÉNDEZ BRAVO Y OTROS
DEMANDADO:	NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - RAMA JUDICIAL - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.
RADICACIÓN:	50001-33-33-001-2018-00140-01

I. AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra el auto del 24 de septiembre del 2018¹, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio que rechazó la demanda presentada por LUIS ELI MÉNDEZ BRAVO Y OTROS contra la Nación - Fiscalía General de la Nación - Rama Judicial, al considerar que en el presente asunto operó el fenómeno de la caducidad de la acción.

II. ANTECEDENTES

El día 27 de abril del 2018², los accionantes debidamente asistidos por apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, en contra de la Nación - Fiscalía General de la Nación - Rama Judicial, para que se les declare administrativamente responsables de todos los perjuicios derivados de la cancelación de la escritura pública No. 6791 del 15 de octubre del 2010 efectuada sobre el inmueble de código catastral No. 010702460002-000, con matrícula inmobiliaria 230-86213 ordenada en sentencia del 21 de febrero del 2013 proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio.

Según se extrae del proceso allegado con ocasión al recurso de apelación formulado, se tiene que el *a quo* en auto del 24 de septiembre del 2018 rechazó la demanda por haberse presentado extemporáneamente produciéndose el fenómeno de la caducidad de la acción.

¹ Folio 67 ibidem.

² Ver acta individual de reparto a folio 64 cuaderno primera instancia

Contra la anterior decisión la parte demandante, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, siendo rechazado el de reposición por improcedente, mientras que el de apelación fue concedido en el efecto suspensivo, mediante auto del 8 de octubre del 2018³.

III. PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, por medio del auto del 24 de septiembre del 2018⁴, rechazó la demanda por caducidad del medio de control, luego de considerar que el término de la caducidad se cuenta a partir del día siguiente a que los accionantes tuvieran conocimiento de la cancelación de la matrícula. En ese orden, sostuvo que:

“De la norma transcrita, se puede inferir que el operador judicial debe empezar a contabilizar el término de caducidad desde el momento en que se cause el daño o cuando el demandante tuvo conocimiento del mismo; en el caso que nos ocupa, el perjuicio alegado se produce con la decisión del 21 de febrero del 2013, puesto que el Juzgado Penal resuelve cancelar la escritura pública que le había otorgado al señor LUIS ELI MÉNDEZ BRAVO la propiedad del inmueble en disputa, orden que se materializó con el oficio No. 1053 del 13 de marzo del mismo año, situación que conoció el demandante desde el 30 de abril de 2013, fecha de emisión del Certificado de Tradición del bien, el cual fue apoderado con la demanda (folios 37 al 38), pues él no fue sujeto procesal en la actuación penal.

En virtud de lo anterior es claro que los demandantes, contaban con un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al que tuvieron conocimiento de la cancelación de la aludida escritura pública, para presentar la demanda, esto es, q más tardar el 1 de mayo de 2015, y como quiera que la demanda fue presentada el 27 de abril de 2018, según el acta individual de reparto (folio 64), se deduce sin dificultad alguna que ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, pues está más que superado el término que otorga la ley para impetrar este medio de control.”

Finalmente, consideró que al haberse presentado el fenómeno de la caducidad del medio de control, procede el rechazo de la demanda, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 169 del CPACA.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la referida decisión, el apoderado de la demandante interpuso y sustentó recurso de apelación⁵, en el que arguye lo siguiente:

“Solicito revocar el auto de fecha 24 de septiembre del 2018, mediante el cual el Juzgado Primero Administrativo del Distrito Judicial de Villavicencio, resolvió rechazar la demanda de reparación directa por denegación de justicia y por el

³ Folio 71 ibídem.

⁴ Folio 67 ibídem.

⁵ Folios 68-69 ibídem.

contrario admitirla y continuar con el proceso administrativo de acción de reparación directa por denegación de justicia.

Como se puede apreciar por el despacho al señor LUIS HELI MÉNDEZ le han negado la justicia, pues el Juzgado Cuarto Penal del Circuito le canceló la inscripción del registro de instrumentos públicos y no solo esto sino que además a la persona que aceptó el cargo de falsificación le dio prisión domiciliaria y no le condenó a la devolución del dinero del señor LUIS HELI MÉNDEZ, todas estas decisiones las tomaron a espaldas del señor LUIS HELI MÉNDEZ.

Teniendo en cuenta los anteriores hechos vemos entonces, que al señor LUIS ELI MÉNDEZ BRAVO a la fecha se le sigue negando la justicia pues la fiscalía local 37 no se ha manifestado respecto de la denuncia del señor LUIS HELI MÉNDEZ, por lo tanto no existe caducidad de acción como lo manifiesta el despacho."

Concluyó que se debe revocar la decisión del 24 de septiembre del 2018, por considerar que no se generó el fenómeno de la caducidad, para que en su lugar, se proceda a dar el trámite correspondiente a la demanda.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125⁶, 153⁷, 243 (numeral 3)⁸ y 244 (numeral 3)⁹ del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto del 24 de septiembre del 2018, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda por haber operado el fenómeno de la caducidad en el *sub lite*.

2. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a establecer si operó el fenómeno de la caducidad en el medio de control de la referencia. Para lo que la Sala se pronunciará sobre: (i) la caducidad del medio de control de reparación directa y la suspensión del término por el trámite de la conciliación extrajudicial, y (iii) análisis del caso en concreto.

3. Caducidad del medio de control de reparación directa

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

⁶ Artículo 125. "Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia..."

⁷ Artículo 153. "Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación..."

⁸ Artículo 243 del CPACA: "Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

3. El que ponga fin al proceso."

⁹ Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

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, Sección Tercera, 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.”¹⁰ (Negrillas fuera del texto).

Así pues, no cabe duda 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 la haga vulnerable. En más reciente pronunciamiento, la misma alta corporación, reiteró¹¹:

“(...) en orden a que se declare la responsabilidad del Estado para la reparación de un daño por acción u omisión, el término de los dos años para acceder a la justicia se cuenta desde el día siguiente del hecho dañoso o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, la limitación temporal del derecho referido radica en el principio de seguridad jurídica, pues pretende impedir que asuntos susceptibles de litigio permanezcan en el tiempo sin ser definidos judicialmente. Al respecto sostuvo esta Corporación:

“La caducidad de la acción es un fenómeno que tiene por objeto consolidar situaciones jurídicas, que de lo contrario permanecerían indeterminadas en el tiempo, creando con ello inseguridad jurídica, pues una vez configurada impide acudir ante la Jurisdicción para que sea definida por ella determinada controversia”¹².

(...)”

No obstante lo anterior, existe un evento en el cual, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1716 de 2009, mediante el cual se reglamentaron algunos artículos de las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y 1285 de 2009, el término de caducidad de la acción admite suspensión, y, es cuando se presenta una solicitud de conciliación extrajudicial “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

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente (16207), M.P.: Miryam Guerrero de Escobar.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Radicación número: 05001-23-33-000-2014-02075-01(61041), en providencia del ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

¹² Auto de 19 de julio de 2007, expediente 31135, C. P. Enrique Gil Botero.

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”¹³. (Negrillas fuera de texto).

En concordancia, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto mencionado¹⁴, la presentación de la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad de la acción. La norma establece los eventos en que finaliza dicha suspensión: i) se logre el acuerdo conciliatorio ii) 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 Ley 640 de 2001 o iii) se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior.

En síntesis, el término de caducidad se interrumpe cuando se presenta solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Judicial para asuntos Administrativos y **el término se reanuda cuando suceda uno de los tres eventos, el primero que ocurra.**

Ciertamente las acciones o medios de control dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo contemplan un término de caducidad, el cual es de carácter perentorio, de manera que su suspensión solo puede estar dada cuando se presenta la solicitud de conciliación o bien la demanda, dentro de dicho plazo.

4. Caso concreto.

En el presente asunto, el *a quo* consideró que el daño se había generado el 21 de febrero del 2013, fecha en que se profirió la sentencia por medio de la cual se ordenó la cancelación de la escritura pública que demostraba la propiedad del inmueble a favor del accionante, no obstante, la caducidad se comenzaba a contar a partir del 30 de abril del mismo año, cuando le fue expedido el Certificado de Libertad y Tradición del bien aportado con la demanda, debido a que en dicho momento tuvo conocimiento del daño que presuntamente le habían ocasionado.

Ahora bien, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 164, numeral 2, literal i, dispone sobre el término para incoar la demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, lo siguiente:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

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

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener

¹³ Artículo 21 Ley 640 de 2001.

¹⁴ “la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad”.

conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

(...)"

Respecto del momento para iniciar a contabilizar la caducidad del medio de control de reparación directa interpuesta por los daños generados por acción u omisión de las entidades del Estado; el Consejo de Estado¹⁵ ha manifestado:

"La Corporación ha considerado necesario además diferenciar el daño continuado de los daños sucesivos por causa homogénea, que se generan como efecto de sucesivos hechos u omisiones administrativas, y ha manifestado que en estos últimos eventos el término de caducidad corre de manera independiente para cada uno de estos daños: (...)

De acuerdo con lo anterior, no debe confundirse la permanencia de los perjuicios en el tiempo, o la agravación de estos, con la existencia de un daño continuado o de diversos daños procedentes de distintas causas dañinas, pues ambos supuestos corresponden a fenómenos de caducidad diferentes. Esto es así precisamente porque la caducidad de la acción se contabiliza a partir del momento de la consolidación del daño, que pueda darse de forma instantánea, aunque posea perjuicios diferidos o agravados en el tiempo, o de forma paulatina o continua.

En síntesis, la caducidad, por regla general, inicia cuando nace o se consolida el daño reclamado, pues antes de la existencia del daño no existe acción indemnizatoria. Si el daño nace de forma instantánea, la caducidad inicia concomitantemente, a pesar de que los perjuicios se extiendan o se agraven con el tiempo. Si el daño se consolida de forma sucesiva o continua, el inicio del cómputo de la caducidad se postergará hasta el momento en que tenga o se deba tener conocimiento cierto del daño, sin que deba confundir el nacimiento de este daño con la permanencia o agravación en el tiempo de los perjuicios generados por un daño ya consolidado y conocido. Y si se presentan daños sucesivos por una misma causa nociva, la caducidad deberá correr independiente por cada uno de estos eventos sucesivos."

En el *sub lite*, encuentra la Sala que el accionante mezcla en el recurso tres posibles daños generados por una misma situación, puesto que debe distinguir: i) por la omisión del juez en no ordenar la indemnización por los perjuicios presuntamente causados al actor, ii) el daño generado por la cancelación de la escritura pública No. 6446 del 22 de diciembre del 2010 como consecuencia de la orden impartida por el Juzgado Cuarto Penal Circuito de Villavicencio del 21 de febrero del 2013, que anuló la escritura pública No. 6791 del 15 de octubre del 2010 efectuada sobre el inmueble de código catastral No. 010702460002-000, con matrícula inmobiliaria 230-86213; que lo reconocía como propietario y iii) el originado por el indebido funcionamiento de la administración de justicia, en razón a la posible demora en la investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación, en virtud de la denuncia por estafa interpuesta por el actor en el año 2013, bajo el radicado 5000116000567201300491.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: Ramiro De Jesús Pazos Guerrero, en sentencia del veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciséis (2016), para el proceso de radicación número: 05001-23-31-000-1999-02757-01(36231).

En ese sentido, es de precisar que, pese a que los daños anteriormente descritos tienen un vínculo fáctico en el delito de estafa por el cual fue condenada FRANCY ELENA ROJAS el 21 de febrero del 2013, cada uno de estos son autónomos y se diferencian del otro en las particularidades en los que se desarrollan, toda vez que el primero se causa por la presunta omisión del Juez Penal, el segundo bajo la cancelación de la escritura pública y el otro debido a la posible demora injustificada en la investigación.

De conformidad con lo expuesto, frente a los presuntos perjuicios ocasionados por la omisión del Juez Cuarto Penal del Circuito de Villavicencio de indemnizar a los terceros afectados en razón de la Estafa y en cuanto a la cancelación de la escritura pública No. 6446 del 22 de diciembre del 2010, como consecuencia de la orden impartida por el Juzgado Cuarto Penal Circuito de Villavicencio del 21 de febrero del 2013, que anuló la escritura pública No. 6791 del 15 de octubre del 2010 efectuada sobre el inmueble de código catastral No. 010702460002-000, con matrícula inmobiliaria 230-86213; el fenómeno de caducidad debe iniciarse desde el momento en que el accionante tuvo conocimiento de la orden impartida por el Juzgado Penal y la anotación respectiva en la oficina de instrumentos públicos.

En ese orden de ideas, es de advertir que la sentencia que ordena la cancelación de la escritura pública fue proferida el 21 de febrero del 2013, sin embargo, en virtud del oficio 1053 del 13 de marzo del mismo año, fue inscrita dicha anotación hasta el 19 de abril del 2013, dándose publicidad de la decisión ante terceros solo hasta ese momento; no obstante, como no se tiene certeza que para dicha fecha el demandante haya tenido conocimiento de aquella, se tendrá como día de conocimiento del daño, la fecha en que fue expedido el certificado de tradición allegado por los propios actores, tal como lo efectuó el *a quo*, esto es el 30 de abril del 2013¹⁶.

Conforme lo anterior, el término para interponer la acción de Reparación Directa para dichas pretensiones fenecía el 1 de mayo del 2015, sin embargo, la parte accionante presentó la demanda el 27 de abril del 2018, en otras palabras por fuera del lapso legalmente establecido para ello; por ende, esta Sala procederá a confirmar la decisión tomada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, el 24 de septiembre del 2018, por encontrarse acreditada la caducidad del medio de control sometido a estudio, en cuanto a estos eventos.

En gracia de discusión, la Sala observa que la parte accionante presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría 94 Judicial I Administrativa, el 14 de marzo del 2017, para lo que se profirió acta de conciliación fallida el 9 de junio del 2017, lapso durante el cual estarían suspendidos los términos de caducidad, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001¹⁷, no obstante, al momento de la solicitud ya había fenecido, por lo que el trámite de la solicitud de conciliación no suspendió el término de caducidad.

¹⁶ Folios 37-38 ibídem.

¹⁷ "ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION 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 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."

Por otro lado, frente al daño originado por el indebido funcionamiento de la administración de justicia, en razón a la posible demora en la investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación, en virtud de la denuncia por estafa interpuesta por el actor en el año 2013, bajo el radicado 5000116000567201300491, se observa que es continuado y el cual no había cesado al momento de la interposición de la demanda, por lo que así como lo indica la parte accionante en dicho evento no ha operado la caducidad del presente medio de control.

Adicionalmente, no se puede pasar por alto que si la parte actora pretendiera solamente los perjuicios ocasionados por la cancelación de la escritura pública, no hubiera tenido la necesidad de demandar a la Fiscalía General de la Nación, por lo que, se reitera que dentro de sus pretensiones se encontraba el presunto indebido funcionamiento de la administración de justicia, por la demora en la investigación efectuada por la entidad señalada.

Es de resaltar que, si el *a quo* hubiera utilizado la figura de la inadmisión podría haber ordenado que la parte accionante precisara las pretensiones de la demanda, puesto que lo que el apoderado del actor planteó fue una acumulación de pretensiones, teniendo en cuenta que tanto en la demanda como en el recurso expone las tres situaciones analizadas en la presente providencia, lo que permite deducir que se presentó fue una carencia de técnica jurídica, la que debió ordenarse corregir.

De acuerdo con lo expuesto, se procederá a revocar parcialmente el auto del 24 de septiembre del 2018, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio en cuanto al daño originado por el indebido funcionamiento de la administración de justicia, en razón a la posible demora en la investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación, en virtud de la denuncia por estafa interpuesta por el actor en el año 2013, bajo el radicado 5000116000567201300491.

En consecuencia de lo anterior, continúese con el estudio de los presupuestos de la demanda contemplados en el artículo 162 del C.P.A.C.A., lo anterior, sin perjuicio de la autonomía que goza el *a quo* para evaluar dichos requisitos.

En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO. REVÓQUESE PARCIALMENTE el auto de 24 de septiembre del 2018, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, en cuanto al daño originado por el indebido funcionamiento de la administración de justicia, en razón a la posible demora en la investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación, en virtud de la denuncia por estafa interpuesta por el actor en el año 2013, bajo el radicado 5000116000567201300491, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. CONTINÚESE con el estudio de los presupuestos de la demanda contemplados en el artículo 162 del C.P.A.C.A., lo anterior, sin perjuicio de la

Acción: Reparación Directa
Expediente: 50001-33-33-001-2018-00140-01
Auto: Resuelve Apelación Auto

autonomía que goza el *a quo* para evaluar dichos requisitos; conforme lo expuesto en la parte motiva de este auto.

TERCERO. Por Secretaría devolver inmediatamente el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

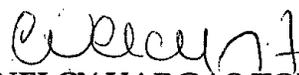
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día seis (06) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), según consta en acta N° 127 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



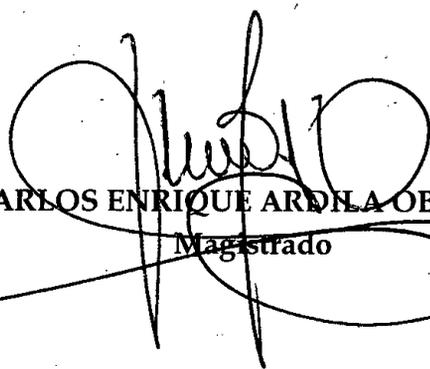
TERESA HERRERA ANDRADE

Magistrada



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado