

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 316

Villavicencio, nueve (09) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORDINARIA No. 5

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: SILVANO RODRÍGUEZ PEDRERA
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META- AGENCIA PARA LA
INFRAESTRUCTURA DEL META
EXPEDIENTE: 50001-33-33-002-2018-00036-01
TEMA: RECHAZA POR CADUCIDAD.

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra la providencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 18 de junio de 2018, mediante la cual rechazó la demanda por caducidad de la acción. (Fl. 148, C1).

I. Antecedentes:

1. La demanda:

Silvano Rodríguez Pedrera presenta demanda de reparación directa contra el Departamento del Meta- Agencia para la Infraestructura del Meta con el objeto que se le declare administrativa, extracontractual y patrimonialmente responsable de los perjuicios causados con ocasión de la ejecución de las obras incluidas en el Decreto Departamental No. 00343 de 2012- que declaró la urgencia manifiesta en el Departamento del Meta, entre ellas “Apertura de canales y construcción de diques para encauzamiento del Rio Guape en los municipios de Lejanías y Granada Meta”, realizada mediante Contrato No. 195 de 31 de diciembre de 2012 y el Contrato Interadministrativo 1117 del 7 de noviembre de 2013, puesto que al desviar el cauce natural del rio y con las precipitaciones de la temporada invernal, entre los días 5 a 11 de junio del año 2014, principios del año 2015 y entre el 04 a 5 de abril de 2016, se generaron graves inundaciones dañando a su paso cultivos y tierras, entre

ellos la del demandante, ubicada en la vereda Aguas Claras en comprensión rural del municipio de Granada Meta.

Como consecuencia de lo anterior, se condene a la demandada al reconocimiento y pago de los perjuicios materiales e inmateriales, presuntamente causados al demandante. (Fl. 1-13, C1).

2. Auto apelado

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio mediante auto de 18 de junio de 2018, rechazó la demanda por haber operado la caducidad del medio de control, argumentando que los hechos que dieron origen a la demanda ocurrieron el 05 de junio de 2014, debido a que el presunto daño se generó por la ejecución de obras de encauzamiento y canalización del río Guape- La Cubillera, que se desarrollaron bajo el contrato No. 195 de 2012, al generarse grandes inundaciones que le causaron perjuicios al predio del demandante y si bien, en la demanda se describen los mismos perjuicios en los años 2015 y 2016, estos solo tienen como propósito alterar el término de caducidad.

Así pues, sostuvo que los dos años para presentar la demanda de reparación directa, conforme lo dispone el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, vencían el 06 de junio de 2016 y como la demanda se presentó en el año 2018, se hizo por fuera del plazo legalmente establecido. (Fl. 148, C1).

3. Recurso de apelación

La apoderada de la parte actora interpone recurso de apelación contra la anterior decisión, discurriendo que por tratarse de un daño continuado, como lo sostiene el Consejo de Estado en providencia de 01 de julio de 2017 con ponencia de la Consejera Stella Conto Díaz del Castillo, *"el término de caducidad no se agota mientras los daños se sigan produciendo"*.

II. Consideraciones de la Sala:

1. Competencia

Según el numeral 3 del artículo 243 del C.P.A.C.A., el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto adiado de 18 de junio de 2018, por el cual la Jueza Segunda Administrativa Oral del Circuito de

Villavicencio resolvió rechazar de plano la demanda por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

2. De la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante Oficio TAM-CEAO-049 del 06 de mayo del 2019 (fl. 5 C2), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO manifestó el impedimento para integrar la Sala Quinta Oral de decisión que desatará el medio de control de Reparación Directa, toda vez que, se configura la causal descrita en el numeral 4° del artículo 130 del CPACA, debido a que el mencionado Magistrado tiene vinculo en segundo grado de consanguinidad con Natalia Ardila Obando, abogada externa de la entidad demandada, Departamento del Meta.

En atención a la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, esta Sala en aras de preservar los principios de imparcialidad, independencia y transparencia que deben tener las actuaciones judiciales, acepta el impedimento manifestado por el Magistrado Ardila, debido a la circunstancia familiar expresada.

En consecuencia, se declarará fundado el impedimento formulado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO por la circunstancia manifestada.

3. Problema jurídico

En el presente asunto, se determinará si operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control.

Para tal efecto, conforme el recurso de alzada deberá definirse el momento a partir del cual inicia el cómputo del término para presentar la demanda con pretensiones de reparación directa por inundaciones causadas por obras públicas.

4. Marco normativo y jurisprudencial sobre la caducidad del medio de control de reparación directa.

El literal i) del numeral 2 del artículo 164 del C.P.A.C.A. dispone:

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

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición (...)"

Teniendo en cuenta que la parte actora en el recurso de alzada alega que el término de caducidad inicia desde la última fecha en que el predio del demandante sufrió de inundaciones por tratarse de un daño continuado y por el contrario, el *a quo* resolvió contarlo desde la primera de las inundaciones (05/06/2014), la Sala considera necesario distinguir ante qué tipo de daño nos encontramos, si ante un daño instantáneo o continuado, con el propósito de definir el inicio del plazo procesal en el presente asunto.

Para tal efecto, encontramos que el Consejo de Estado en providencia de 30 de noviembre de 2017¹, trayendo a colación la sentencia de 18 de octubre de 2007, proferida dentro del medio de control constitucional de la Acción de Grupo, diferenció tales conceptos, así:

“La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo. En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños.

En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de

¹ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera; Subsección B; Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero; 13 de noviembre de 2017; Radicación Número: 05001-23-31-000-2005-00940-01 (44867); actor: Ángela María Cardona Cardona y otros; Demandados Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional.

identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce. A título de ejemplo puede citarse la muerte que se le causa a un ser humano, con ocasión de un comportamiento administrativo.

En este tipo de daño, vale la pena observar que, sus víctimas pueden constatar su existencia desde el momento mismo en que éste ocurre, como por ejemplo cuando estaban presentes en la muerte de su ser querido; pero también puede acontecer, que ellas se den cuenta de éste, luego de transcurrido algún tiempo, como cuando los familiares encuentran muerto a su ser querido, luego de una larga agonía en que se pensaba que éste estaba tan solo desaparecido; en esta segunda hipótesis, resultaría impropio contabilizar el término de la caducidad desde el momento en que se causó el daño (la muerte en el ejemplo traído), toda vez que las víctimas no sabían de ello, y más bien, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación, debe hacerse desde el momento en que se tuvo conocimiento del mismo.

En lo que respecta, al (2) daño continuado o de tracto sucesivo, se entiende por él, aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se insiste, la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o si se quiere de los perjuicios causados, sino del daño como tal. La doctrina lo ejemplifica comúnmente en relación con conductas omisivas.

Resulta importante también distinguir en este tipo de daño, su prolongación en el tiempo, de la prolongación en el tiempo de la conducta que lo produce; toda vez que, lo que resulta importante establecer, para efectos de su configuración, es lo primero. Ejemplo de daño continuado, se insiste, es la contaminación a un río, con ocasión de una fuga de sustancias contaminantes, mientras que como ejemplo de la prolongación de la conducta que produce el daño, puede señalarse el caso de la agresión física a una persona que se extiende durante varios días. En el primer ejemplo es el daño como tal (la contaminación) el que se prolonga en el tiempo; en el segundo, el daño estaría constituido por las lesiones personales producidas por una conducta que se extendió en el tiempo (...).

Finalmente, vale la pena señalar, que no debe confundirse el daño continuado, con la agravación de éste. En efecto, en algunas oportunidades se constata que una vez consolidado el daño (sea este inmediato o continuado) lo que acontece con posterioridad es que éste se agrava, como por ejemplo el daño estructural de una vivienda que se evidencia con grietas y cimentaciones diferenciadas, y tiempo después se produce la caída de uno de sus muros².

² Cita textual del fallo: Sobre la diferencia entre el daño y la agravación del mismo, puede consultarse: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. Sentencia de 28 de enero de 1994. Expediente No. 8610. Consejero Ponente: Carlos Betancur Jaramillo.

En este caso, las reglas sobre el momento desde el cual debe contabilizarse el término de la caducidad no cambian; éste debe contarse, según se dijo, desde el momento en que se configuró el daño o se tuvo noticia de éste, en caso de que estas circunstancias no coincidan. En el ejemplo traído, el término de la caducidad no se contaría desde la caída del muro, sino desde que se evidenció el daño o se tuvo noticia de éste, según se dijo.”

De igual modo, en la misma sentencia (30/11/2017) expuso que la jurisprudencia del Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo ha diferenciado entre el daño continuado y los daños sucesivos, pues sustenta que estos últimos se geperan como efecto de sucesivos hechos y omisiones administrativas en los cuales el término de la caducidad corre de manera independiente para cada uno de estos daños, de la siguiente manera:

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 eventos³

De manera que, la contabilización del término de la caducidad del medio de control de reparación directa debe ser evaluada en cada caso concreto, pues aunque la regla general sea que empiece a partir de la ocurrencia de los hechos, no en todos los casos ese momento coincide con la manifestación o conocimiento del daño, evento en el que se tendrá en cuenta en virtud del principio *pro damnato*⁴, este último.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 20109, C.P. Hernán Andrade Rincón.

⁴ “(...) el principio *pro damnato* que busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas” (Ricardo de Ángel Yagüe. Tratado

En el caso, la parte actora endilga responsabilidad extracontractual, patrimonial y administrativa al departamento del Meta - Agencia para la Infraestructura del Meta por los perjuicios que se le causaron a su propiedad con las inundaciones que ocurrieron entre los días 5 al 11 de junio de 2014, principios de junio de 2015 y entre el 04 y 05 de abril de 2016, como consecuencia de la ejecución de las obras realizadas para el encauzamiento y canalización del Río Guape- La Cubillera.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia de 07 de diciembre de 2017, consideró:

“3.3.5 Para la Sala, los daños que se demandan, como por lo regular ocurre con los que se producen con ocasión de una inundación, sucedieron en virtud de un evento que no tiene el carácter continuado, dado que se trata de un suceso del que se deriva un perjuicio proyectado al futuro. Así, la fecha del hecho dañoso, esto es la inundación, es el punto de partida para el cómputo de caducidad, indistintamente que esta haya generado secuelas posteriores, como el pago de los honorarios de los auxiliares que realizaron la prueba anticipada.

De esta forma, lo ha considerado la Sala en eventos similares al que ahora se estudia en la que la causa del daño fue una inundación⁵. En palabras de la Sala:

“...Finalmente, es oportuno precisar que, además de que las supuestas inundaciones, consecuencia de las obras que se echan de menos, se derivan de la misma obra pública, de haber existido no pueden invocarse, ahora como un daño autónomo de carácter continuado a efectos de dejar en la indeterminación el término de caducidad, pues lo cierto es que aquellos de ordinario son sucesos de ejecución instantánea. Ahora, de haberse presentado durante la temporada invernal, lógico era que lo fuera desde la subsiguiente, lo que implica que debía demandarse en los dos años siguientes, pues de cara al artículo 136 del Código Contencioso Administrativo no es aceptable que se invoquen ocho años después, aduciendo, sin ninguna precisión que se trata de hechos actuales y persistentes al momento de presentación de la demanda, cuando resultó demostrado que la obra pública fue terminada en el mes de junio de 1997⁶”.

En este contexto, la Sala colige que, en este caso, como se ha

de responsabilidad Civil. Madrid, Editorial Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154). Citado en: Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2007. Radicación 33.991, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁵ Consejo de Estado, sentencia del 26 de junio de 2015, expediente 35712, con ponencia de la suscrita.

⁶ En otras oportunidades la Sala ha considerado que este tipo de eventos, normalmente, no tiene carácter continuado, sino que son eventos cuyas consecuencias pueden prolongarse en el tiempo. Ver las sentencias del 23 de junio de 2011, expediente 21.093, C.P. Hernán Andrade Rincón y del 18 de marzo de 2010, expediente 19.099, C.P. Enrique Gil Botero.

realizado en casos análogos, el cómputo del término de caducidad deberá realizarse con base en la fecha en que se produjo la inundación del predio de la sociedad actora.”⁷

En ese orden de ideas, el hecho generador del presunto daño es la inundación que sobrevino por las obras realizadas por la accionada en el río Guape- La Cubillera, por tanto, para esta Corporación este daño es de ejecución instantánea, en la medida que desde el mismo momento en que ocurrió la primera de las inundaciones, el actor tuvo conocimiento del hecho que dio origen al daño, al resultar notoriamente visible y si bien, ocurrieron tiempo después otras inundaciones que también causaron otros perjuicios, se endilga responsabilidad a la administración por las obras que ejecutó en ese cause hídrico, luego, la causa es la misma y por ende, estamos ante un caso de agravamiento de los efectos de un mismo daño.

De ahí que, los dos años para presentar la demanda de reparación directa en este asunto inicien a partir de la primera de las inundaciones.

5. Caso concreto

En la situación fáctica de la demanda, en el numeral cuarto se expresa que durante la temporada de lluvias, especialmente durante los días 5 y 11 de junio de 2014, principio del mes de junio de 2015 y los días 04 y 05 de abril de 2016, los ríos Guape y La Cubillera crecieron en forma súbita, desbordaron su capacidad hídrica y el río la Cubillera arrasó a su paso con varios predios rivereños, entre ellos el del demandante.

Situación que se puede corroborar de los oficios obrantes a folios 83 y 87 radicados en el año 2014, en los que se da cuenta de las inundaciones presentadas como consecuencia del desbordamiento del río La Cubillera.

Conforme la información aportada por el actor en la demanda, donde manifiesta que desde el 05 de junio de 2014, se presentaron las inundaciones, tal y como se definió en el acápite anterior, será a partir de esa data que se contabilice el cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa, al coincidir el momento en que tuvo conocimiento el demandante del hecho con el hecho generador del daño.

⁷ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN TERCERA; SUBSECCIÓN B; Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO; Bogotá, D. C., siete (7) de diciembre de dos mil diecisiete (2017); Radicación número: 25000-23-26-000-2004-01705-01(35770); Actor: SOCIEDAD DE COMERCIALIZACIÓN INTERNACIONAL FLORES SUESCA, S.A.; Demandado: EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ, S.A., E.S.P. Y EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P.

Así las cosas, los dos años para presentar la demanda vencían el 06 de junio de 2016, sin que dicho lapso hubiere sido suspendido con la solicitud de conciliación extrajudicial como quiera fue presentada el 07 de septiembre de 2017 (Fl. 129, C1) y la demanda fue impetrada según la constancia de reparto el 14 de febrero de 2018, es decir, por fuera de la oportunidad legalmente señalada, tal y como lo consideró el Juzgado de Primera Instancia.

Por lo anterior, se confirmará el auto emitido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 18 de junio de 2018, que rechazó de plano la demanda por haber operado la caducidad del medio de control.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:


PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

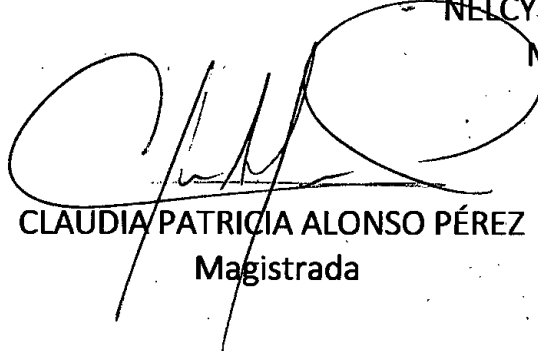
SEGUNDO: CONFIRMAR el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 18 de junio de 2018, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según acta No. 023.


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Impedido)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado