

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 389

Villavicencio, seis (06) junio de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE: SAÚL ARIAS BENAVIDES Y OTROS.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE: 50001-33-33-003-2018-00158-01
TEMA: RECHAZA POR CADUCIDAD.

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra la providencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 23 de mayo de 2018, mediante la cual rechazó la demanda por caducidad de la acción. (Fl. 829 a 833, C3).

I. Antecedentes

1. La demanda

Los señores 1) Olga Amaya Garzón, 2) Gil Ángel Apache Heredia, 3) Ledy Arias de Martínez, 4) Saúl Arias Benavides, 5) Manuel Antonio Baquero, 6) Olivo Baquero Torres, 7) Isaías Bastidas Rojas, 8) Luis Alfonso Bohórquez Rivillas, 9) Edithsabeth Bohórquez Rivillas, 10) Eduar Alfonso Bohórquez Montañez, 11) Helena del Pilar Bohórquez Montañez, 12) Johan Stive Bohórquez Herrera, 13) Ana María Bustamante Novoa, 14) Amparo Buzato González, 15) Flor Lucrecia Garay, 16) Juan de Jesús Calderón Morales, 17) Omar Campo Cortázar, 18) Efraín Caño Prieto, 19) María Omaira Carillo de López, 20) Jorge Enrique Castro Ardila, 21) María Luz Dary Cifuentes Prieto, 22) Luis Vicente Contreras Pachecho, 23) José Indalecio Cuellar Sacristan, 24) Raúl Cruz Peña, 25) Hernando Chaparro García, 26) Manuel Antonio Chaparro Rubio, 27) Luis Francisco Duarte Mateus, 28) Antonio Flórez Baños, 29) Blanca Orfilia Galindez Agudelo, 30) Luis Hernando García López, 31) Avelino García Rincón, 32) José Vicente García Romero, 33) Jesús Antonio González Díaz, 34) Fabio Alirio

González Martínez, 35) Luis Armando Guavita Alejo, 36) Rafael Ulises Gutiérrez Ardila, 37) José Vidal Hernández Díaz, 38) José Isaac Hernández Vargas, 39) Eduardo Hernández Escobar, 40) Herlver Arbey Herrera Fuentes, 41) Edgar Herrera Luna, 42) Carlos Uriel Herrera Parrado, 43) Raúl Jiménez Quevedo, 44) Renán Leguizamón Hernández, 45) José Héctor López Villalobos, 46) Leonor Mahecha Hernández, 47) José Ignacio Mancera Parrado, 48) Hernando Marín Álzate, 49) Dorys Martínez Acero, 50) Marco Alonso Martínez Castro, 51) José Miguel Martínez García, 52) José Roberto Mejía Tunjano, 53) Blanca Lilia Cortes De Mendoza, 54) José Vicente Mendoza Parrado, 55) Marco Fidel Merchán, 56) Carlos Hugo Morán Rosero, 57) Carmenza Montañez Mendoza, 58) Miguel Muñoz Chacón, 59) Omar de Jesús Muñoz, 60) José Daniel Nagles Perdomo, 61) Néstor Fabio Narvárez Noguera, 62) Felix Niño Ruíz, 63) Fabio Ortega Morales, 64) Victor Manuel Pabón Castro, 65) Héctor Iván Padilla Pinto, 66) Edilmer Pardo Rey, 67) José Parrado Álvarez, 68) María Delia Parrado De Parrado, 69) José Cayetano Parrado Baquero, 70) Victor Julio Pagotte Parra, 71) Marco Aurelio Parrado Parrado, 72) Hernando Parrado Rodríguez, 73) Roza Pérez, 74) Alfonso Pimentel Ardila, 75) Sigifredo Prieto Murcia, 76) Ruperto Quevedo Guativa, 77) Jesús María Ramírez Baracaldo, 78) José Horacio Ramírez Padilla, 79) Myriam Yolanda Rey de Fernández, 80) Carlos Alberto Rincón Hernández, 81) Héctor Jaime Rincón Romero, 82) Ana Diva Carrillo Mendoza, 83) Alejandro Rodríguez Contreras, 84) José Baudilio Rodríguez Tobar, 85) Rebeca Bustos De Rojas, 86) Rupertó Rojas García, 87) Mario Rojas Guaqueta, 88) Luis Ernesto Romero, 89) Víctor julio Romero Mayorga, 90) Enrique Romero Peña, 91) Luis Arnold Romero Peña, 92) Carlos Hugo Romero Rincón, 93) Álvaro Sabogal Ríos, 94) Henry Salamanca Bustacara, 95) Juan Bautista Sánchez Jambo, 96) Guillermo Sánchez, 97) Reinaldo Sasa, 98) Aldemar Solano Cuellar, 99) Fermín Suarez Bohórquez, 100) John Jairo Torres Díaz, 101) Pedro Luis Turriago Tacha, 102) Alberto Umaña Betancourt, 103) Martha Lucía Vanegas, 104) Algemiro Vargas, 105) Gloria Inés Salinas Rodríguez, 106) Fidel Humberto Villalobos Agudelo, 107) Cleves Villarraga Mejía, 108) Carlos Enrique Zapata Parrado, 109) Myriam Elsy Zapata Parrado, 110) Augusto Urrego Correal, 111) María Verónica Vizcaíno De Alcalá, 112) Martha Cecilia Ospina Pulgarin, 113) Noel Enciso Gómez, 114) Magola Isidora Torres Diaz, 115) José Berman Jiménez Torres, 116) Mario Sánchez Rodríguez, y 117) Pedro Julio Agudelo Perico presentaron demanda de Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo contra el Municipio de Villavicencio con el objeto de:

Que a título indemnizatorio se reconozca a cada uno de los integrantes de la acción de grupo, los salarios dejados de percibir por la omisión del

cumplimiento en el artículo 4 del Acuerdo No. 04 de 1995, esto es, desde el 01 de enero de 1996 hasta la fecha de su respectivo reconocimiento por sentencia judicial, con el incremento porcentual del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente desde el 01 de enero de 1996 hasta el año 2017, aplicado de manera mensual sobre los salarios dejados de percibir por cada uno de los integrantes de la acción de grupo.

Que se reconozca la suma de cien salarios mínimos legales mensuales vigentes al año de la presentación de la acción, los cuales deben ser indexados hasta la fecha en que se ordene cumplir y reparar los perjuicios a cada uno de los integrantes de la acción de grupo (Fl. 1 a 15, C1).

2. Auto apelado

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio mediante auto del 23 de mayo de 2018, rechazó de plano la demanda por haber operado la caducidad del medio de control, argumentando que el hecho generador del daño se causó con la expedición del acto administrativo a través del cual se suprimió el empleo y se desvinculó del cargo a cada actor, teniendo en cuenta la reestructuración de la entidad, contrario a lo expuesto por los demandantes quienes parten de la premisa que el hecho generador del daño se presentó con la omisión del Municipio de Villavicencio al no reubicar a las personas desvinculadas, prologándose en el tiempo al no ser reubicados desde entonces, hasta la fecha de presentación de la demanda.

En ese sentido, consideró el *a quo* que la caducidad dentro del presente asunto se debe contabilizar a partir de la fecha en la que se expidió y tuvieron conocimiento los demandantes del acto administrativo, toda vez que finalmente fue a través de aquel, que se desvincularon del cargo en la Empresa Pública de Villavicencio-EPV, ocasionando la presunta vulneración de derechos; por tanto, estableció que los actos administrativos que reposan en el expediente datan de diciembre de 1995, de tal manera que se superaba ostensiblemente la oportunidad otorgada por el legislador para incoar la demanda de acción de grupo.

Sumado a lo anterior, precisó que aun aplicando lo dispuesto por el Consejo de Estado en Auto 2014-01569 del 29 de junio de 2015, en el que se refirió que en el caso de los daños causados a un grupo antes de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, el término para intentar la acción de grupo iniciaba desde el

06 de agosto de 1999, los dos años que tenía para interponer la acción fenecían el 06 de agosto de 2001, es decir, aun así el fenómeno de caducidad ha operado dentro del presente asunto (fl. 829 a 833 C3).

3. Recurso de apelación

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, argumentando que el *a quo* realizó el estudio de caducidad bajo una prueba que no existe, pues tomó como hecho indicador para el conteo del tiempo, la expedición del acto administrativo por medio del cual se presentó la desvinculación de los demandantes, cuando el mismo es inexistente, ya que afirmó que pese a las reiteradas solicitudes a la Alcaldía de Villavicencio con el fin de acceder a esa información, no ha obtenido resultado más que la inexistencia de tal acto administrativo.

Precisó que el motivo de disenso se circunscribe al incumplimiento u omisión del artículo 4 del Acuerdo 04 del año 1995 por parte del Municipio de Villavicencio, el cual a la fecha no ha sido demandado y aún se encuentra vigente, por lo cual, consideró que el estudio de admisibilidad se debe efectuar del Acuerdo No. 04 de 1995 y no del acto administrativo como en su sentir erradamente lo apreció la primera instancia.

Resaltó que a la fecha la acción vulnerante por parte de la alcaldía no ha desaparecido, toda vez que no se dio cumplimiento a la reubicación de las 109 personas, en ninguna otra dependencia o institución descentralizada, como lo ordenaba el artículo 4 del Acuerdo No. 04 de 1995, por lo que consideró que se realizó un estudio somero por parte de la Juez de primera instancia, ya que solo se verificó lo concerniente al daño derivado de un acto que se agota en su ejecución, dejando de lado cuando la conducta vulnerante se prolonga en el tiempo.

Reiteró que varios accionantes en distintas oportunidades han solicitado a la Alcaldía de Villavicencio los actos administrativos por los cuales fueron suprimidos sus cargos, las actas de notificación de cada uno de los perjudicados y/o el acto administrativo en donde se les cambia la naturaleza del trabajo a cada uno de ellos (de trabajadores oficiales a empleados públicos), tanto así que acudieron a la acción de tutela, la cual se resolvió a favor y fue confirmada en sede de impugnación, concluyéndose que dichos actos administrativos son inexistentes.

Por lo anterior, solicitó que se revoque la decisión del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito y en su lugar, se ordene avocar conocimiento del asunto (fl. 834 a 838 C3).

II. CONSIDERACIONES

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 23 de mayo de 2018, por el cual la Jueza Tercera 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 No. TAM-CEAO-067 del 04 de junio del 2019 (fl. 5, Cuaderno Segunda Instancia), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO manifestó el impedimento para integrar la Sala Quinta Oral de decisión que desatará el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, toda vez que, se configura la causal descrita en el numeral 3 del artículo 130 del CPACA, esto es, que el mencionado Magistrado tiene vínculo en segundo grado de consanguinidad con DIEGO ARDILA OBANDO, quien se desempeña dentro de la planta de personal de la entidad demandada Municipio de Villavicencio en nivel asesor.

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 Obando, por existir un vínculo de consanguinidad con el asesor de la entidad demandada.

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 de Reparación de Perjuicios Causados a un Grupo.

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 y si el daño alegado por los demandantes, se enmarca dentro de los supuestos de un daño continuado.

Ahora a fin de resolver el cuestionamiento planteado se va a seguir el siguiente derrotero: **i)** De la caducidad **ii)** De la caducidad del medio de control de Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo **iii)** Del daño instantáneo y el daño continuado o de tracto sucesivo y **iv)** caso concreto.

4. De la caducidad

La figura jurídico procesal de la caducidad, fue establecida por el legislador con la finalidad de forjar seguridad jurídica frente a las distintas situaciones administrativas que se presentan, de tal forma que, le genera a la parte interesada la obligación de ejercer la acción dentro del plazo fijado para ello, toda vez que, si la parte que se considera afectada no lo realiza en el término señalado por la ley procesal, pierde entonces la oportunidad para hacer efectivo el derecho que pretende reclamar.

El Consejo de Estado¹ frente a la caducidad ha manifestado que *vale decir que los términos de caducidad no son plazos que el legislador estableció de manera caprichosa para restringir el acceso a la administración de justicia. Por el contrario, detrás de los términos de caducidad existen razones de fondo, relacionadas, principalmente, con la seguridad jurídica y con la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración. En cuanto a la seguridad jurídica, porque debe existir siempre un momento definitivo para que se consoliden los actos administrativos que han creado, extinguido o*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 06 de Diciembre de 2017, Radicado No.25000-23-37-000-2016-00899-01 (22656), Demandante: Fundación Universitaria San Martín, Demandado: Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales – Dian, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

modificado situaciones jurídicas de carácter particular. Y, en cuanto a la garantía de los derechos subjetivos de los particulares y de la propia administración, porque los actos administrativos que definen situaciones, reconocen o niegan derechos a los particulares no pueden cuestionarse indefinidamente en sede administrativa o jurisdiccional.

Igualmente, La misma Corporación² en el estudio de la figura jurídico procesal, hace referencia a las apreciaciones de la Corte Constitucional sobre el tema, quien ha expresado que *“En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.”*³.

5. De la caducidad del medio de control de Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo

En relación a la caducidad la Ley 472 de 1998, en su artículo 47, previó para la acción de grupo que *“sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo”*.

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 *“Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, la caducidad del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, se estableció en el literal h) del numeral segundo del artículo 164, lo siguiente:

“(…)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Sentencia del 07 de octubre de 2010, demandante: José Darío Salazar Cruz, demandado: Procuraduría General de la Nación Y Congreso De La Republica, C.P. Víctor Hernando Alvarado Árdila.

³ Sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

(...)"

De lo anterior, podría colegirse que el artículo 164, numeral 2º, literal h) de la Ley 1437 de 2011 derogó tácitamente el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, pues se observa que el CPACA solo estableció como punto de partida para la contabilización de la caducidad desde la fecha en que se causó el daño y no contempló a diferencia de la Ley 472 de 1998, para efectos de contabilizar la caducidad el cese de la acción vulnerante del daño, sobre este aspecto el Consejo de Estado se ha manifestado en distintas oportunidades⁴, recientemente expresó:

"(...)

Así las cosas, se observa que existen dos normas que regulan la misma materia, esto es, el término de caducidad para la interposición de las acciones de grupo, lo cual se traduce en que es necesario establecer cuál es la norma aplicable a este asunto.

Para resolver este conflicto, se pone de presente lo regulado en el artículo 2 de la Ley 153 de 1887, en el cual, sobre la validez y aplicación de las leyes, se determina que, si una ley posterior es contraria a una anterior, prevalecerá dicha ley sobre la ley anterior, lo cual lleva a afirmar que debe preferirse lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Ahora, si bien el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 estableció que, en caso de incompatibilidad de normas, se debe preferir la que tenga carácter especial respecto de la general y que, por tanto, tendría que aplicarse lo regulado en la Ley 472 de 1998, ya que ésta fijó un régimen particular para las acciones de grupo, debe tenerse en cuenta que la Ley 1437 de 2011 (ley posterior) modificó tal régimen en lo que se refiere a la pretensión, caducidad y competencia y, por ello, ha de preferirse lo regulado en esta ley, pues, en estos aspectos, modificó lo que la Ley 472 estatúa.

Sobre este tema, ya en otra oportunidad esta Corporación manifestó:

"De conformidad con lo dicho, si bien en los aspectos que se refieren a la reparación de los perjuicios causados a un grupo el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998, también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "C", auto del 31 de enero de 2013, exp. 2012-34-01 (A.G.); C.P. Enrique Gil Botero

pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998”⁵.

Por ende, resulta claro que el término de caducidad aplicable es el establecido en la Ley 1437 de 2011, en su artículo 164, numeral 2, literal h, es decir, es de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la fecha en que se causó el daño, excepto en los casos en los cuales este último provenga de un acto administrativo y se solicite la nulidad del mismo, circunstancia en que la demanda debe formularse dentro de los cuatro (4) meses siguientes al día de la comunicación, notificación, publicación o ejecución del acto demandado; por consiguiente, la Sala verificará cuál es la causa que dio origen a los daños alegados por la parte demandante, en aras de establecer si se debe aplicar el término de dos (2) años o el de cuatro (4) meses, para establecer si la acción instaurada se encuentra caducada.

(...)”⁶

En ese orden de ideas, se puede concluir que la norma aplicable frente a la caducidad de la comúnmente conocida acción de grupo es la consagrada en el literal h) del numeral segundo del artículo 164 del CPACA, es decir que, para efectos de contabilizar el término de dos (2) años, se deberá establecer la fecha en la que se causó el daño alegado.

6. Del daño instantáneo y el daño continuado o de tracto sucesivo

Teniendo en cuenta que uno de los argumentos que expone el recurrente es la omisión en el estudio de la prolongación en el tiempo del daño, vale la pena traer a colación la diferencia que el Consejo de Estado ha efectuado de los conceptos de daño, el instantáneo y continuado; expresando en reiteradas oportunidades lo siguiente:

“En efecto, antes de ahondar en cada uno de los hechos por los cuales los actores demandaron, es pertinente precisar las diferencias que existen entre los conceptos de daño continuado y daño instantáneo con el fin de determinar con mayor certeza la fecha a partir de la cual se

⁵ Auto del 10 de febrero de 2016, radicación: 050012333000201500934 01 (AG), Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

⁶ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencia del 14 de Septiembre del 2016, Radicación Número: 13001-23-33-000-2014-00209-01(Ag)A, Actor: Gregorio Jotty Carrillo y Otros, Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros, C.P.

debe iniciar el cómputo de la caducidad en el medio de control de reparación directa, así⁷:

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 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 muros⁸.

En este caso, las reglas sobre el momento desde el cual debe contabilizarse el término de la caducidad no cambian; éste debe

⁷ Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2007, Exp. AG-0029, C.P. Enrique Gil Botero.

⁸ 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.

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.”⁹ (Negrita y subrayas fuera de texto).

Conforme a lo anterior, es importante entonces distinguir el tipo de daño alegado por la parte, para efectos de determinar si se trata de un daño instantáneo o por el contrario de un daño continuado, verificándose en este último, si lo que se prolonga en el tiempo es el daño o la conducta que lo produce, pues para que sea denominado daño continuado lo relevante es que el daño se prolongue en el tiempo.

Igualmente, en tratándose de daños continuados debe identificarse si es el daño es el que se ha venido prolongando en el tiempo o si, por el contrario, la prolongación recae sobre los perjuicios derivados del mismo.

7. Caso concreto

Descendiendo al caso concreto, se advierte que dentro del presente asunto la parte demandante alega como fundamento de hecho que el Municipio de Villavicencio omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo No. 4 del 08 de enero de 1995¹⁰, en el cual entre otros aspectos, se le otorgó la facultad al Alcalde por el término de un (1) año para que en representación del Municipio de Villavicencio hiciera parte de la Sociedad que se formaría denominada BIOAGRICOLA S.A., encargada del manejo de las basuras del Municipio de Villavicencio, y se obligó al Municipio de Villavicencio a reubicar en otras dependencias municipales o Institutos Descentralizados al personal que fuere desvinculado de las Empresas Públicas de Villavicencio, como consecuencia de la creación y funcionamiento de la sociedad, sin solución de continuidad.

Expusieron los demandantes que a partir de lo anterior, la antes conocida EMPRESAS PÚBLICAS DE VILLAVICENCIO desde el mes de julio a diciembre de 1995, procedió a desvincularlos de sus labores, sin embargo, nunca fueron reubicados en la nueva empresa, o en otras entidades públicas o Institutos

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Providencia del 30 de agosto de 2018, Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02218-01(56871), Actor: JUAN GUILLERMO MEDINA OSPINA, LUZ NERY OSPINA HERNÁNDEZ Y ÁNGELA LORENA MEDINA OSPINA, Demandado: NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTROS, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁰ “Por medio del cual se conceden unas facultades al Alcalde Mayor de Villavicencio”

Descentralizados, conforme a la obligación contenida en el artículo 4 del Acuerdo No. 4 de 1995.

Con base en lo anterior, los demandantes a través del medio de control de Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo, pretenden lo siguiente:

“1. El reconocimiento y pago a título de pago de perjuicio de los salarios dejados de percibir desde el momento de la desvinculación y hasta el reconocimiento por la vía judicial, por concepto de perjuicios materiales. Dicho cálculo se hará conforme al cargo que cada uno de los vulnerados representaba en la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO.

2. El reconocimiento y pago de la suma equivalente a CIENTO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES o lo que resulte probado por cada uno de los vulnerados a título indemnizatorio por concepto de perjuicios morales.”

El apoderado recurrente consideró que el *a quo* dentro del presente asunto, tomó como hecho indicador para el conteo del término la expedición del acto administrativo por medio del cual se presentó la desvinculación, cuando en su sentir dichos actos administrativos resultan ser inexistentes.

Revisado el expediente, la Sala advierte que contrario a lo afirmado por el apelante, dentro del plenario obran los actos por medio de los cuales EMPRESAS PÚBLICAS DE VILLAVICENCIO desvinculó a los demandantes, documentos visibles a folios 27, 31, 42, 46, 54, 60, 69, 102, 108, 114, 125, 129, 139, 144, 151, 157, 163, 169, 185, 194, 203, 212, 218, 222, 224, 234, 240, 246, 252, 258, 265, 269, 277, 285, 292, 296, 314, 319, 329, 335, 340, 348, 353, 365, 374, 384, 389, 398, 404, 411, 417, 423, 430, 438, 447, 454, 461, 467, 473, 479, 488, 492, 494, 502, 508, 514, 520, 526, 532, 541, 547, 553, 556, 566, 572, 580, 584, 593, 600, 607, 613, 619, 628, 634, 643, 649, 655, 662, 676, 682, 687, 694, 700, 707, 713, 720, 728, 734, 741, 748, 752, 761, 770, 788, 799, 804 y 810 del expediente, de tal forma que no es acertada la apreciación del abogado recurrente, en tanto que, dichos documentos contienen la manifestación de la administración en el sentido de comunicar a los actores la supresión de los cargos que venían desempeñando con ocasión de la reestructuración de la empresa y la consecuente desvinculación, indicándose la fecha exacta a partir de la cual cesaban sus funciones.

Ahora bien, corroborada la existencia de los actos de desvinculación de los

demandantes, corresponde a la Sala establecer el hecho generador causante de los presuntos perjuicios producidos al grupo y con base en ello, determinar a partir de cuándo debe contarse el término de caducidad dentro del presente asunto.

En el caso analizado, los recurrentes alegan que el hecho generador del daño es la omisión del Municipio de Villavicencio en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo No. 4 de 1995, el cual debe entenderse que se prolonga en el tiempo al no haber sido reubicados, fundamento que difiere con la tesis expuesta por la Juez de primera instancia, quien tomó como hecho generador del daño la expedición de los actos administrativos a través de los cuales se suprimió el empleo y se desvinculó del cargo a cada actor, en virtud de la reestructuración de la entidad.

En este punto, debe precisarse que conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 145 del CPACA, la acción de grupo es procedente también **cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas**, situación que no ocurre en este caso, pues si bien es cierto todos los demandantes fueron desvinculados con ocasión de la reestructuración y por el presunto incumpliendo en la reubicación, a cada uno de ellos se les definió su situación laboral a través de distintos actos administrativos, los cuales fueron notificados según se advierte del plenario en diferentes épocas, por tanto, el presente asunto en primera medida no cumple el presupuesto que la afectación sea producto de un solo acto particular.

No obstante, la Sala en este caso, forzosamente debe concluir que el hecho generador del daño, como acertadamente lo determinó el *a quo*, resulta ser la expedición de los actos de desvinculación de los demandantes, ello por cuanto, la omisión alegada viene ligada, a la desvinculación de los demandantes, lo que permite colegir que su ocurrencia se puede verificar en el momento en el que cesaron sus funciones, convirtiéndose la mencionada situación en un daño instantáneo.

En consecuencia, conforme al marco normativo aplicable al asunto, el término de caducidad en tratándose de actos administrativos es de cuatro (4) meses contados a partir de su notificación, ejecución, comunicación o publicación, siempre y cuando se hayan ejercido los recursos pertinentes, en ese orden, si bien es cierto en varios de los actos de desvinculación se puede advertir la fecha en la que se les notificó el cese de funciones, también es cierto que no se podría

tener como cierta para todos los casos dicha data, pues se evidencia como ya se reseñó que para cada uno de los demandantes se expidió un acto de desvinculación y por tanto su notificación personal no podría considerarse que ocurrió en todos los casos en una misma fecha, máxime cuando se advierte que algunos fueron desvinculados a partir del 30 de septiembre de 1995 y otros, en su mayoría, fueron desvinculados a partir del 31 de diciembre de la misma anualidad.

Así las cosas, la Sala en virtud del principio de favorabilidad tendrán como data para el conteo del término, las fechas en la que se hizo efectiva la desvinculación, esto es, el 30 de septiembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1995, por tanto, los 4 meses en el primer caso fenecían el 30 de enero de 1996 y en el segundo evento, los demandantes contaban hasta el 01 de mayo de 1996 para interponer la acción de grupo por perjuicios causados con ocasión de un acto administrativo, razón por la cual, es evidente que ha operado la caducidad en el presente caso, pues hasta el 03 de noviembre de 2017 se presentó la demanda.

Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara que el hecho generador es la omisión en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 del acuerdo No, 4 de 1995, se debe tener en cuenta que la alegada omisión por parte del Municipio de Villavicencio, respecto de la reubicación de todas las personas desvinculadas de EMPRESAS PUBLICAS DE VILLAVICENCIO, se concretó a partir de la expedición de los actos de desvinculación, en los cuales se les informó a los ahora demandantes la supresión de los cargos y como consecuencia su desvinculación.

Lo anterior, ya que ante la manifestación de la inminente supresión del cargo y posterior desvinculación, era claro que no se efectuaría algún tipo de reubicación, puesto que, ninguno de los Acuerdos que reposan en el expediente¹¹, concede un término posterior a la fecha de desvinculación para efectos de reubicar al personal, por tanto, fue en esa oportunidad cuando se materializó el daño, al punto que en el caso del señor PABLO ALIRIO GONZÁLEZ, el Gerente de EMPRESAS PUBLICAS DE VILLAVICENCIO, manifestó en el mencionado acto de desvinculación lo siguiente:

“No fue posible su traslado a otro cargo, pues en la forma como quedó estructurada la nueva planta de personal no existen cargos equivalentes al por usted ejercido. Por tal razón, se dispone su

¹¹ Fl. 18 a 22 C1 del expediente,

desvinculación a pesar de la garantía del fuero sindical pues sobre él debe hacerse prevalecer la función pública”

En consecuencia, es claro que desde el momento de la desvinculación, la alegada omisión de reubicación cobró efecto, siendo pertinente aclarar que no es el daño el que se prolongó en el tiempo, pues se advierte que el mismo se causó en el momento de la expedición del acto de desvinculación, sino que es la actuación omisiva la que presuntamente se ha venido prolongado en el tiempo, sin que ello, pueda generar los mismos efectos respecto de la caducidad, pues como ya se consignó en el marco jurisprudencial, lo que resulta importante en estos casos es establecer si es el daño el que se prolonga, aspecto que se reitera no ocurre en este caso.

En ese sentido, aceptándose en gracia de discusión como fecha para contar el término de caducidad, el día en que tuvieron conocimiento de la omisión, de igual forma el término comenzaría a contar desde el día de la desvinculación, por tanto, los dos (2) años fenecían el 31 de diciembre de 1997, es decir que, aun desde ese supuesto también se superó ampliamente el término de caducidad.

Ahora bien, se evidencia que la Juez de primera instancia, al realizar el conteo del término de caducidad con base en lo señalado en el Auto 2014-01569 del 29 de junio de 2015, consideró procedente extender el plazo de dos (2) años por tratarse de hechos ocurridos con anterioridad a la expedición de la Ley 472 de 1998, sin embargo, la Sala difiere de dicha interpretación, por cuanto, la misma no resulta aplicable a este asunto, ya que dicha extensión del término, es procedente siempre y cuando, para la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, no hubiese operado la caducidad de la acción de reparación directa, y una vez realizado el conteo del término, como ya se advirtió, los dos años fenecían el 31 de diciembre de 1997, mucho antes de la entrada en vigencia de la norma especial que regula la acción de grupo.

De otro lado, si entendiéramos que la obligación de reubicar al personal que fue desvinculado de las Empresas Públicas de Villavicencio se extiende en el tiempo, toda vez que el Acuerdo No. 04 de 1995, no fijó un término para su cumplimiento, el plazo máximo para que el Municipio de Villavicencio llevara a cabo dicha reubicación no podría ser superior a cinco (5) años, en virtud de la

pérdida de ejecutoria del acto¹², razón por la cual, la Sala analizará en gracia de discusión, la caducidad desde el vencimiento del mencionado término.

En ese sentido, los cinco (5) años para el cumplimiento de la obligación de reubicación por parte del Municipio, inician a partir de la fecha de publicación del Acuerdo, no obstante, ante la ausencia de la misma, se tomará la fecha de sanción del Acuerdo¹³, esto es, el 12 de enero de 1995, por tanto los cinco (5) años se cumplían el 12 de enero de 2000, siendo esta última fecha el plazo máximo en el que podían llegar a ser reubicados los ahora demandantes, pues luego de esa fecha el mandato perdió obligatoriedad y por tanto, no podía ser ejecutado, motivo por el cual los dos (2) años para interponer la acción de grupo iniciaban al día siguiente del 12 de enero de 2000 y fenecían el 13 de enero de 2002, advirtiéndose que la demanda como ya se mencionó, fue interpuesta hasta el 03 de noviembre de 2017, fecha para la cual ya había operado el término de caducidad.

Por lo anterior, se confirmará el auto emitido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 23 de mayo 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.

¹² ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

¹³ Fl. 21 Vto del C1 del expediente.

SEGUNDO: CONFIRMAR el auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 23 de mayo de 2018, conforme a 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.

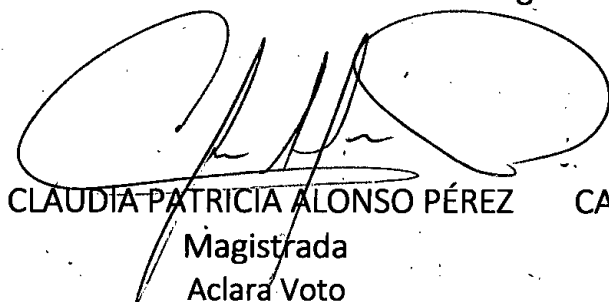
Notifíquese y Cúmplase,

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según acta No. 032.



NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada
Aclara Voto

(Impedido)

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

ACLARACIÓN DE VOTO

RADICACION: 50 001 33 31 003 2018 00158 01
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DE PERJUICIOS A UN GRUPO
DEMANDANTE: SAÚL ARIAS BENAVIDES Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
PROVIDENCIA: APROBADA EN SALA DEL 6 DE JUNIO DE 2019
M. PONENTE: DRA. NELCY VARGAS TOVAR

Si bien comparto la decisión en cuanto confirmó el auto apelado que rechazó la demanda por no haber sido presentada de forma oportuna (caducidad), debo aclarar que no estuve de acuerdo con el argumento principal de la providencia al encontrar acertado que en este asunto el origen del daño estuvo en el acto administrativo de desvinculación de cada uno de los demandantes de las Empresas Públicas de Villavicencio, y que por tanto el término para presentar la demanda correspondía a cuatro (4) meses y debía iniciar a partir de tales actos.

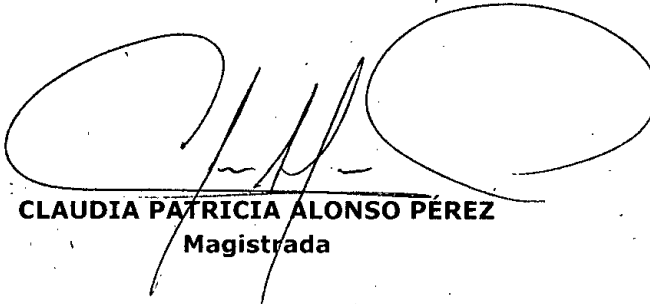
Tal conclusión, en mi criterio desconoce la causa del daño invocada por los accionantes (omisión en el cumplimiento de un mandato del concejo municipal - reubicación) y confunde la desvinculación del empleo con el derecho a la reubicación, éste último que es el que en realidad se pretende proteger o resarcir desde el mismo planteamiento de la demanda y lo que es corroborado en el recurso de apelación.

Adicionalmente, encuentro que la providencia incurre en contradicción al desarrollar aquel como su argumento principal, pues en un primer momento entiende que la acción de grupo (C.P., artículo 88, inciso segundo y CPACA, art. 145), procede cuando el perjuicio ocasionado a un grupo de 20 personas o más, está en un mismo acto administrativo y no en varios, tratándose de daños originados en decisiones administrativas, requisito que no se reúne en el caso particular bajo examen porque fueron expedidos tantos actos administrativos de desvinculación como personas retiradas del servicio. Empero, luego computa la caducidad de cuatro meses (4), que es la prevista para cuando el daño se origina en un acto administrativo.

Entonces, no se entiende cómo si no se cumple el requisito de estar el daño en un solo acto administrativo y no en varios para que proceda la acción de grupo (como lo entiende la ponente), de todas formas se acude al término de caducidad previsto para las acciones que atacan los actos administrativos particulares?

Por lo anterior, en mi criterio los argumentos principales para confirmar el auto apelado son los desarrollados en la providencia como hipótesis "*en gracia de discusión*", razón por la cual acompañé finalmente el proferimiento de la decisión en términos de confirmar aquel, pero por éstas razones y no por las que consideró como principales la magistrada ponente.

Con todo respeto, dejo así rendida mi Aclaración de Voto,


CLAUDIA PATRÍCIA ALONSO PÉREZ
Magistrada