



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 008 2019 00188 01
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: ROSCIO NATALIA NEIRA
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL

Revisado el proceso de la referencia, la Sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO del 9 de julio de 2019 por el cual el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, rechazó de plano el medio de reparación directa, por caducidad¹.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la señora Roscio Natalia Neira y otros demandan a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, solicitando declarar administrativa y extracontractualmente a esa entidad por los daños y perjuicios ocasionados por funcionarios activos de la misma, con base en lo siguiente:

En horas de la noche del día 7 de octubre de 2012, los policías Carlos Humberto Alzate Ubarme y Luis Xavier Vela, mientras se encontraban patrullando el barrio Villa del Río de la ciudad de Villavicencio, advirtieron a dos sujetos que huían de la comunidad luego de perpetrar un hurto, por lo que procedieron en su persecución, al ser alcanzados por los efectivos de la policía, uno de los presuntos asaltantes, atenta contra los policiales, quienes desenfundan su arma de dotación oficial y disparan, siendo uno de dichos proyectiles el que impacta a la señora Roscio Natalia Neira, pues ésta se encontraba departiendo con otros familiares frente a su vivienda.

Decisión recurrida:

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto del 9 de julio de 2019 rechazó la demanda señalando que:

¹ Fols. 56 a 57 C. de primera instancia

"Para resolver se indica, que el legislador colombiano instituyó la figura de la caducidad, para garantizar la seguridad jurídica, pues, se erige como sanción en los eventos en que el derecho a accionar no se ejercita en un término específico, así, el interesado debe asumir la carga de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la Ley, y de no hacerlo en tiempo, perderá la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los hechos, esto es, a partir del **07 de octubre de 2012**, data en la que resultó lesionada con herida de arma de fuego la señora ROSCIO NATALIA NEIRA; por lo tanto, los demandantes contaban hasta el día **07 de octubre de 2014** para interponer el presente medio de control de reparación directa.

Ahora, indica el apoderado judicial de la parte demandante que si bien es cierto los hechos ocurren el día 07 de octubre de 2012, el término extintivo no puede principiar a computarse des esa fecha (sic), pues solo hasta el **31 de marzo de 2016** la Fiscalía General de la Nación, determinó que fueron los agent4s (sic) de la policía en el desarrollo de actividades propias de su función quienes causaron el daño irrogado (fol. 45 vuelto); manifestación que no será atendida por el Despacho, toda vez que nuestro ordenamiento administrativo indica que en el artículo 164 CPACA, que cuando se pretenda la reparación directa, se debe tener en cuenta en la demanda la ocurrencia de la acción u omisión causante del **daño**, o 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; circunstancia que como lo indicaron en los hechos de la demanda (folios 41 y 42) y la denuncia instaurada señalaron el daño causado y el agente que presuntamente lo cometió (folio 24).

Así las cosas atendiendo el contenido del artículo 169 del C.P.A.C.A, el cual establece tres eventos en los cuales se debe rechazar una demanda, entre ellos, "cuando hubiere operado la caducidad", como ya se evidenció, se considera vencido el término para adelantar la reclamación por vía judicial y por ende se rechaza la presente demanda de reparación directa y se ordena la devolución de los anexos"

Fundamentos del recurso:

La parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, manifestando que si bien los hechos objeto de debate tuvieron lugar el día 7 de octubre de 2012, no se puede afirmar tajantemente que el término de caducidad comenzó a correr a partir de ese momento, como lo aseguró el *a quo*, teniendo en cuenta el entorno en el cual se desarrollaron los mismos, pues la señora Roscio Natalia Neira fue víctima de un impacto de proyectil de arma de fuego en hechos confusos, en los que se advierte que entre el autor del delito y el policía se presentó un forcejeo, por lo que resulta complejo determinar quién fue el responsable del daño ocasionado y establecer con claridad el hecho generador del daño.

Resalta el recurrente que el disparo se dio en circunstancias confusas que impedían individualizar al sujeto que accionó el arma de fuego, por lo que el juzgado de primera instancia debió tener en cuenta distintos pronunciamientos realizados por el Consejo de Estado, entre estos, en sentencia del 9 de septiembre de 2015, radicado No. 20001233100020040151201, en el cual expuso:

".../Así pues, en estos eventos se ha establecido que el término de dos años previsto en la ley no podrá empezar a contabilizarse a partir del "acaecimiento del hecho, omisión y operación administrativa", sino a partir del momento en que el daño adquiere notoriedad - cuando esta última no coincide con la causación de aquel, es decir, cuando a pesar de haberse producido, la víctima se encuentra en la imposibilidad de conocerlo-, o cuando aquel se entiende consolidado - en los eventos en que el daño se prolonga en el tiempo-, circunstancias que se analizan teniendo en cuenta las particularidades de cada caso."

Afirma la parte actora que las circunstancias a las que hace mención el Consejo de Estado en el mencionado fallo son las mismas que presenta la situación de la señora Roscio Natalia Neira, ya que al momento de instaurar la denuncia ante la Fiscalía precisamente pretendía establecer la probabilidad de verdad sin dejar espacio a la duda frente al autor y el responsable de la lesión sufrida, lo cual fue aclarado por la Fiscalía General de la Nación mediante oficio No. 216 del 8 de abril de 2016, pues con anterioridad a dicha fecha, la víctima desconocía la realidad de los acontecido entorno a su situación, por lo que trae a colación el siguiente pronunciamiento:

*"En aplicación del principio pro damnato o favor victimae que favorece el resarcimiento al daño sufrido por la víctima, en los caso en que ésta no se encuentre legalmente obligada a soportarlo y teniendo en cuenta que el fundamento de la acción de reparación directa es el daño, la jurisprudencia contencioso administrativo ha interpretado que en el conteo del término de caducidad, debe tenerse en cuenta; a) ante la duda sobre el inicio del término de caducidad, la corporación judicial está obligada a interpretar las ambigüedades y vacíos de la ley en concordancia con los principios superiores del ordenamiento, entre ellos, los de garantía del acceso a la justicia y reparación integral de la víctima b) el momento en que las víctimas del Estado en la causación de los hechos dañosos; c) la oportunidad en que se conozca el daño, porque hay eventos en los cuales el perjuicio se manifiesta en un momento posterior; d) la fecha en la cual se configura o consolida el daño, porque en algunos casos la ocurrencia del hecho, la omisión u operación administrativa no coinciden con la consolidación del daño o se trata de daños permanentes, de trato sucesivo o que se agravan con el tiempo; y e) frente a conductas constitutivas de violaciones a los derechos humanos, no debe aplicarse el término del artículo 136, numeral 8 del C.C.A., en cumplimiento de los compromisos internacionales"*²

Con base en lo anterior, la parte actora alega que en su caso particular se configura la imposibilidad de conocer la realidad de los hechos, lo que habilita el ejercicio del medio de control de reparación directa, resaltando que la decisión del *a quo* vulnera su derecho al acceso a la administración de justicia y a la reparación integral.

Mediante auto del 17 de septiembre de 2019³, rechazó por improcedente el recurso de reposición interpuesto y concedió el recurso de apelación ante este tribunal.

² Corte Constitucional recientemente, sentencia de unificación SU-659 de 20158

³ Fols. 70 a 71

II. CONSIDERACIONES

II.1- Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243 numeral 1 del CPACA, este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual rechazó de plano el medio de control de reparación directa.

II.2- Problema jurídico:

El problema jurídico que debe abordar la sala en este asunto, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a establecer si en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de caducidad del medio de control de reparación directa, ejercido por la parte actora contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por las lesiones sufridas por la señora Roscio Natalia Neira el 7 de octubre de 2012 con proyectil de arma de fuego oficial.

II.3- Tesis:

La Sala considera que la decisión adoptada por el *a quo* debe ser confirmada, ya que efectivamente, en el caso particular, el término de caducidad debe contarse a partir del 7 de octubre de 2012, pues fue en ese momento en que se configuró el daño y en que los actores tuvieron conocimiento del mismo, y no se advierte ninguna circunstancia excepcional que le hubiese impedido interponer la respectiva demanda dentro del término legalmente previsto.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala adelantará el estudio de los siguientes temas: (i) de la caducidad del medio de control y, (ii) solución al caso concreto.

II.4- De la caducidad del medio de control:

El fenómeno jurídico de la caducidad se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, ha vencido, por ende puede decirse que ésta es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, que la caducidad de la acción ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para

garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción⁴.

En efecto, para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como aquel término dentro del cual el interesado en demandar tiene la carga de formular la demanda y, de no hacerlo, pierde la posibilidad de hacerlo.

En cuanto al sentido y alcance de la figura, el Consejo de Estado 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.**"⁵ (Negrillas fuera del texto).*

De tal manera que, el carácter fundamental del derecho de acceso a la justicia no excluye que este deba ejercerse de un modo reglado y ajustándose a ciertas regulaciones que garantizan simultáneamente su efectividad y armonización con otros valores fundamentales del ordenamiento jurídico; una de estas limitaciones tiene que ver con la determinación de un plazo razonable para acudir a la jurisdicción, transcurrido el cual se cierran las vías de resolución judicial del conflicto o, lo que es lo mismo, opera la caducidad de la acción

En virtud de lo anterior, el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra los supuestos bajo los cuales resulta procedente demandar en ejercicio del medio de control de reparación directa, en los siguientes términos:

"Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de febrero de 2012, Rad. 76001-23-31-000-2011-00804-01(42141) C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Dte: municipio de Santiago de Cali.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 20 de febrero de 2008, expediente (16207), M.P.: Miryam Guerrero de Escobar.

ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño" (Negrillas fuera del texto).

Por su parte el artículo 164 *ibídem*, sobre el término para intentar el mencionado medio de control, dispone 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 conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia." (Negrillas fuera del texto).

II.5- Caso concreto:

La parte actora interpuso el medio de control de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por las lesiones sufridas por la señora Roscio Natalia Neira la noche del 7 de octubre de 2012 con proyectil de arma de fuego oficial, presuntamente accionada por integrantes de la mencionada institución en desarrollo de una persecución policial a unos sujetos que huían luego de perpetrar un hurto.

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto del 9 de julio de 2019 decidió rechazar la demanda por haber operado la caducidad del medio de control. Dicha decisión es precisamente la que en esta instancia es objeto de estudio, pues la parte actora considera que el término de caducidad debe contarse desde el 2 de mayo de 2016, fecha en la cual la señora Roscio Natalia rindió declaración ante el Juzgado 178 de Instrucción Penal Militar y conoció que mediante auto del 15 de abril del mismo año⁶ los policías Carlos Humberto Alzate Ubarme y Luis Xavier Vela, fueron vinculados a la investigación.

⁶ Fols. 30 a 31 C- primera instancia

Teniendo en cuenta el anterior contexto, la Sala advierte que existe una evidente contradicción en relación con cuál es la fecha y/o circunstancias que deben tenerse en cuenta a efectos del cómputo del medio de control de reparación directa, ejercido por la parte actora.

Ahora bien, en estos eventos, la Sección Tercera del H. Consejo de Estado en virtud de los principios pro actione y pro damato ha sostenido:

"En los eventos en que en la demanda no exista certeza sobre el vencimiento del término de caducidad, en aplicación de los principios pro actioni y pro damato, el conteo debe partir desde el momento en el cual los actores conocieron sobre el acaecimiento del hecho dañino. Como el daño por el cual demandan los demandantes consiste en la pérdida total de visión del ojo derecho, teniendo en cuenta los anteriores datos, la Sala encuentra que es a partir del 19 de marzo de 2003 que debe contarse el término de caducidad de la acción de reparación directa, pues fue en ese momento en que se configuró el daño y en que los actores tuvieron conocimiento del mismo?"

En esa perspectiva, la aplicación de esos mandatos de optimización está condicionada a que en el proceso exista duda o incertidumbre en relación con la fecha en que inició el cómputo de la caducidad del medio de control de reparación directa.

Ahora bien, en el caso concreto no existe ambigüedad o duda respecto del momento en que la señora Roscio Natalia Neira tuvo pleno conocimiento del daño y, concretamente, de lo que en su criterio consiste el hecho o comportamiento del que se desprende el juicio de responsabilidad contra la entidad demandada, esto es, las lesiones sufridas a consecuencia de un impacto de arma de fuego accionada en el marco de una operación policial.

Aun cuando la parte actora categóricamente afirma que el término de caducidad debe computarse a partir del 2 de mayo de 2016, pues sólo hasta esa fecha *"tuvo conocimiento de la real situación en la que se encontraba el proceso y así mismo, de la vinculación por parte del Juzgado 178 de Instrucción Penal Militar de los agentes de policía HUMBERTO ALZATE UBARME Y LUIS XAVIER VELA"*, tal afirmación no es cierta, ya que los mismos hechos de la demanda permiten desvirtuarla.

En efecto, la situación fáctica expuesta en la demanda sin duda alguna permite establecer que el daño causado y del cual se pretende reparación a través del presente medio de control, se configuró la noche del 7 de octubre de 2012, pues así fue consignado en el correspondiente escrito:

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de diciembre de 2007. (Exp. 33991).

⁸ Fol. 62 C. primera instancia

"3. En ese instante en que ocurren los hechos, la señora ROSCIO NATALIA NEIRA, de ese día en las horas de la noche, siendo aproximadamente las 8:40 pm, se encontraba departiendo con su familia en las afueras de su casa, ubicada en la calle 24 con 43 del barrio la Rochela.

4. La afectada observa cuando un uniformado y otra persona forcejean, y de repente el policía saca su arma y propina un disparo, esto ocurre sobre la calle 24 unas casas más delante de la que reside la demandante.

5. La señora Gloria Sarmiento, hermana de Roscio, quien se encontraba con ella y demás familiares, observa cuando el policía quien perseguía a una persona, saca su arma y realiza un disparo.

6. Debido a lo anterior, mi prohijada resulta lesionada por impacto de la bala perdida, en ese instante, estando herida alcanza a dar aviso a su hermana Gloria mediante señas para que la socorriera, una vez hace esto se desmaya."

Como se advierte, la afectación de la señora Roscio Natalia se produjo en un mismo momento -7 de octubre de 2012- y el hecho que el 2 de mayo de 2016, fecha en la cual rindió su declaración ante el Juzgado 178 de Instrucción Penal Militar, haya conocido que mediante auto del 15 de abril del mismo año, los policías que adelantaron el procedimiento donde resultó lesionada con proyectil de arma de fuego, fueron vinculados a la investigación penal, en manera alguna implica la prolongación o dilación en el cómputo del término de caducidad, pues claramente no se trata de un daño continuado (v.gr. desaparición forzada, daños ambientales por contaminación, etc.), tal y como fue enfocado el recurso que aquí se resuelve, y menos es un daño desconocido, porque desde el mismo instante de la lesión se supo que ésta se originó en la persecución policial a unos presuntos delincuentes, sin que para instaurar la demanda fuese indispensable identificar el autor material del disparo, pues para la víctima y sus familiares era claro desde ese día la presencia de los agentes del Estado en los hechos en los que resultó lesionada la hoy demandante.

Aunado a lo anterior, a través del presente medio de control se pretende la declaratoria de responsabilidad del Estado y no la responsabilidad individual de los funcionarios implicados en el suceso, habida cuenta que para ello se encuentran vinculados al proceso donde precisamente tal circunstancia será aclarada en el contexto del juicio de responsabilidad penal, que es totalmente ajeno al estudio que podría haberse adelantado por la jurisdicción contencioso administrativa:

Evidentemente, es una carga de la parte demandante demostrar cuándo conoció el daño, y, si es pertinente, la imposibilidad de haberlo conocido en el momento de su causación. Es así, que los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la administración de justicia, precisamente porque la limitación del plazo para instaurar la demanda está sustentada en el principio de seguridad jurídica, creando una carga proporcionada sobre los ciudadanos para que participen en el control de actos que vulneran el

ordenamiento jurídico o de hechos, omisiones u operaciones administrativas que les causen daños antijurídicos.

Por lo anterior, no es posible, so pretexto de aplicar un enfoque constitucional y los principios *pro homine* y *pro actione*, desatender la aplicación de normas de orden público que materializan el derecho fundamental constitucional del debido proceso, afectando de paso la seguridad jurídica, cuando lo que resulta procedente es la valoración de cada caso con sus particularidades concretas.

En conclusión, se confirmará la providencia del 9 de julio de 2019 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, pues para la sala no existe duda respecto del momento en que la parte actora tuvo pleno conocimiento del daño y de la inexistencia de circunstancia que le hubiese impedido hacerlo dentro del término legal previsto.

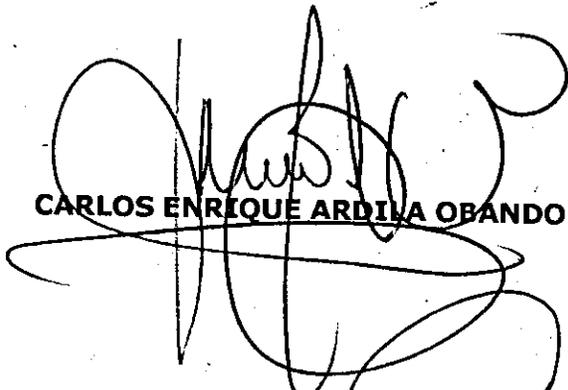
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

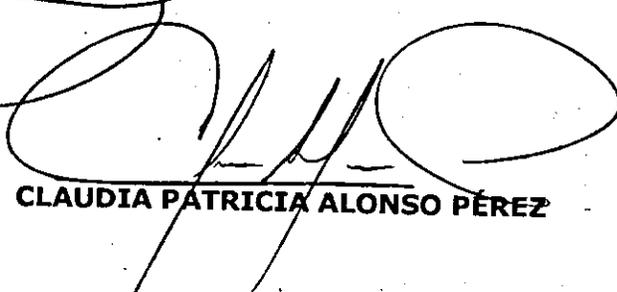
PRIMERO: Confirmar el auto del 9 de julio de 2019 por el cual el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó el medio de control de reparación directa ejercido por los demandantes contra la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el once (11) de diciembre de 2019, según Acta No. 82.


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ