



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50001 33 33 006 2018 00118 01**  
**MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA**  
**DEMANDANTE: ALEX FERNÁN QUEVEDO REY Y OTROS**  
**DEMANDADOS: NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN,  
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO**

Revisado el proceso de la referencia, la Sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte demandante, contra el AUTO proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en la audiencia inicial celebrada el 28 de enero de 2020, en la cual declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, por no haberse promovido dentro del término previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A.

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de reparación directa, la parte actora pretende la declaratoria de responsabilidad administrativa y condena a la NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC por los perjuicios materiales e inmateriales, causados por la omisión de las obligaciones legales y constitucionales de dichas entidades, que le originaron al señor Alex Fernán Quevedo Rey, un trastorno de estrés postraumático luego de que en su calidad de dragoneante del INPEC fuera asignado para trasladar al interno Héctor Buitrago Rodríguez, comandante de las autodefensas campesinas del Casanare, sin los protocolos de seguridad necesarios, quien en ese traslado fue liberado a la fuerza por hombres armados, sometiendo al actor a ultrajes, quien además fue privado injustamente de la libertad por un supuesto favorecimiento de fuga de presos.

## **De la excepción de caducidad del medio de control formulada en la contestación de la demanda:**

Al contestar la demanda, tanto la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN como el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, se opusieron a las pretensiones de la misma, y, entre otras, propusieron la excepción de caducidad del medio de control, señalando que:

La **Fiscalía General de la Nación**, expuso: *"En el presente caso, el daño se produjo el (27) de abril del año 2001, fecha en la cual quedó ejecutoriada la decisión que precluyó la investigación y ordenó la libertad inmediata del señor ALEX FERNÁN QUEVEDO REY, y la solicitud de conciliación extrajudicial fue radicada el día (28) de noviembre del año 2017, lo que permite inferir que la demanda no fue interpuesta en término./.../ Así las cosas, la acción de reparación directa derivada de la actuación desplegada por la Nación - Fiscalía General de la Nación que tuvo como hecho la vinculación y privación de la libertad del señor ALEX FERNAN QUEVEDO REY, ha caducado<sup>1</sup>".* (fol. 269-270)

Por su parte, el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)** manifestó: *"Ahora, también es oportuno hablar de fechas para evidenciar el fenómeno de la caducidad de la acción /.../ para el caso se tiene en pruebas arrojadas en historia clínica del demandante que este tuvo conocimiento del diagnóstico el día 29 de enero de 2015 en la IPS SEMI SAP con Nit. 900322565 inicia un tratamiento psicológico No 203 con un diagnóstico de ESTRÉS POSTRAUMÁTICO CONFIRMADO, luego es desde esa fecha que se contara el fenómeno de la caducidad de la acción, según sentencia /.../ del consejo de estado (sic) y pruebas arrojadas en la demanda. Observe su señoría que el término (sic) de caducidad se dio para la fecha de 30 de enero de 2017 y la demanda de conciliación ante la procuraduría se dio en fecha del 28 de noviembre de 2017 ante la procuraduría 205 judicial I para asuntos administrativos dentro de la radicación No. 270-2017. En estos términos serían nueve meses 28 días de extemporaneidad del medio de control accionado, por lo anterior solicito a su señoría se decrete y se dé por terminado este proceso<sup>2</sup>".*

## **La decisión de excepciones previas recurrida:**

En el trámite de la audiencia inicial celebrada el 28 de enero de 2020, el *a quo* expuso que siguiendo la postura de la jurisprudencia<sup>3</sup>, y de conformidad con los medios probatorios allegados, es posible determinar que el señor ALEX FERNÁN QUEVEDO REY conoció su enfermedad de *estrés postraumático* antes de la notificación del dictamen por el cual se estableció la disminución de su capacidad laboral, ya que previo a ello había asistido a consulta médica en la que fue enterado de dicho diagnóstico.

En la mencionada audiencia, el juzgador de primera instancia resaltó que, las pruebas aportadas con la demanda, dan cuenta que el 29 de enero de 2015 el demandante asistió a consulta por sicología<sup>4</sup>, y que en esa oportunidad le fue

<sup>1</sup> Fols. 269 a 270 Cdo primera instancia

<sup>2</sup> Fols. 304 a 305 ibídem

<sup>3</sup> Sentencia del 29 de noviembre de 2018, la sala plena de la sección tercera del Consejo de Estado, radicado: 5401-23-31-000-2003-01282-02(47308)

<sup>4</sup> Fol. 38

diagnosticado un trastorno de estrés postraumático, por manera que, es a partir del día siguiente que debe computarse el término de caducidad de la demanda, habida cuenta que es la única fecha que permite establecer el momento a partir del cual tuvo el conocimiento del daño.

Así las cosas, el *a quo* concluyó que a partir del 30 de enero de 2015 inició el término de dos (2) años previstos en el artículo 164 numeral 2 literal (i) del C.P.A.C.A, por lo que el demandante tenía hasta el 30 de enero de 2017 para ejercer el respectivo medio de control, pero como la solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 28 de noviembre de 2017<sup>5</sup> y la demanda radicada el 13 de abril de 2018<sup>6</sup>, era evidente que había operado el fenómeno jurídico de la caducidad. Por tanto, declaró probada la excepción de caducidad formulada por la parte pasiva, dando por terminado el proceso.

**Del recurso de apelación interpuesto contra el auto que resolvió la excepción de caducidad:**

La parte demandante sustentó el recurso de la siguiente manera:

".../El daño sufrido por el señor Alex Fernán Quevedo Rey y su familia se deben a las consecuencias derivadas de los hechos vividos en la liberación del comandante de las autodefensas del Casanare el 29 de octubre de 1999 y la situación trágica que tuvo que vivir como consecuencia de la privación de la libertad por parte de la Fiscalía General de la Nación en el año 2000, donde duró aproximadamente un (1) año en la cárcel. Como consecuencia de todos estos sucesos, episodios depresivos, delirios, alteraciones de personalidad, fueron presentándose paulatina y gradualmente y solo hasta el momento 04 de agosto de 2016 de la realización de la calificación de la pérdida de capacidad laboral por parte de la Junta Regional del Meta, se logra determinar una pérdida de capacidad laboral del treinta y cuatro por ciento 34%, por la enfermedad TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO, circunstancia de tiempo, modo y lugar que da nacimiento a la certeza del daño y a su vez, nace razón jurídica para demandar a las entidades aquí vinculadas, toda vez que en ese momento los demandantes son conscientes de la cuantificación del daño real, continuado que sigue padeciendo, solo hasta el referido dictamen, las víctimas pudieron saber a ciencia cierta cuándo y con qué magnitud se produjo y consolidó el daño aducido a la humanidad, no pudiendo establecer o evaluar con anterioridad a lo que la Junta hubiese dicho por los efectos de los tratamientos médicos, que eran sometidos a la fecha exacta de la concreción. En ese orden de ideas su señoría, podemos evidenciar que a partir del 05 de agosto de 2016 fecha en que notificaron a mis representados los resultados del dictamen de la Junta Médica Regional es cuando comienza a correr los términos de caducidad del medio de control de reparación directa, teniendo en cuenta la suspensión de los términos de control ante el agotamiento de la audiencia de conciliación ante la Procuraduría 205 judicial I para asuntos administrativos

<sup>5</sup> Fols. 30 a 31 cdno primera instancia

<sup>6</sup> Fol. 1 ibídem

de Villavicencio<sup>7</sup> y la radicación de la demanda que corresponde al 13 de abril de 2018.”

Mediante auto proferido en la misma audiencia, el *a quo* procedió a dar trámite al recurso de apelación interpuesto contra la decisión adoptada el mismo día, concediéndolo en efecto suspensivo ante esta corporación judicial.

## **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 proferido en primera instancia, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, el cual declaró probada la excepción de caducidad del medio de control.

### **II.2- Problema Jurídico:**

El problema jurídico que debe abordar la sala, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a establecer si la demanda fue presentada dentro del término previsto en el artículo 164 del C.P.A.C.A., o si por el contrario operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

### **II.3-Tesis:**

La sala considera que la decisión adoptada por el *a quo* debe ser confirmada, pues efectivamente en el caso particular, el término de caducidad debe contarse a partir del diagnóstico de la patología emitido por la IPS SEMISAP el 29 de enero de 2015<sup>8</sup>, ya que desde ese momento la parte actora tuvo pleno conocimiento de su enfermedad, y no se advierte ninguna circunstancia excepcional que le hubiese impedido interponer la demanda en término legal.

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

### **II.4- De la caducidad del medio de control de reparación directa:**

La Ley 1437 de 2011 estableció en el artículo 164 la oportunidad para presentar la demanda, esto es:

<sup>7</sup> Folio 30-31

<sup>8</sup>Fol. 38 del C. Primera Instancia

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

1. En cualquier tiempo cuando:

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 de la sala)

Al respecto, es importante resaltar que el fenómeno de la caducidad se configura al extinguirse el plazo establecido en el precepto normativo correspondiente para ejercer el derecho de acción, esto, en aras de garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales en el acceso a la Administración de Justicia. Lo anterior, supone a título de sanción la pérdida de las pretensiones, y, en este caso, una presunción de reparación de un perjuicio o daño.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado:

*"La caducidad es una institución que tiene su razón de ser en la seguridad y en la temporalidad, buscando que el ejercicio del derecho de acción por parte del interesado se ejerza dentro de un determinado tiempo, y que por parte de la administración de justicia la discusión esté limitada y no sometida indefinidamente a voluntad del accionante. Por ello se ha dicho tanto en la doctrina autorizada como en la profusa jurisprudencia del Consejo de Estado, que la caducidad es un fenómeno procesal en virtud del cual por el transcurso del tiempo, sin que se haya hecho uso de la acción judicial, se pierde para el administrado y la administración, la posibilidad de demandar el acto administrativo en sede jurisdiccional.<sup>9</sup>"*

De la lectura detallada de la norma anteriormente citada, se advierte que el mismo comporta dos criterios para el cómputo de la caducidad, por lo que, lo primero que debe estudiarse es la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, y lo segundo, es el momento en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior, lo cual está condicionado a la demostración de la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

## **II.5- Caso concreto:**

En el presente asunto deberán determinarse las circunstancias particulares del caso, pues el *a quo* declaró probada la excepción de caducidad formulada por la parte pasiva con base en la fecha en que el demandante tuvo conocimiento del daño, mientras que el apelante considera que el conteo de caducidad debe

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección "A". Fallo de fecha 13 de febrero de 2014. Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00117-01 (0798-13); magistrado ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren"

realizarse a partir de la notificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral, emitido por parte de una junta de calificación de invalidez.

Pues bien, teniendo en cuenta lo expuesto por la parte actora en el recurso de apelación, cabe resaltar que en aquellos casos en que se alega tener en cuenta la fecha de notificación del dictamen de calificación de invalidez para efecto de computar el término de caducidad, tal como lo citó el *a quo*, el Consejo de Estado ha reiterado que<sup>10</sup>:

*".../la fecha de conocimiento sobre la magnitud del daño, a través de la notificación del dictamen proferido por una Junta de Calificación de Invalidez no puede constituirse, en ningún caso, como parámetro para contabilizar el término de caducidad, por cuanto:*

*El dictamen proferido por una junta de calificación de invalidez no comporta un diagnóstico de la enfermedad o de la lesión padecida por una persona, pues la junta se limita a calificar una situación preexistente con base en las pruebas aportadas, entre las cuales se destaca la historia clínica del interesado; además, la junta puede ordenar la práctica de exámenes complementarios para determinar aspectos necesarios que inciden en la valoración de cada caso concreto.*

*Su función es la de calificar la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y determinar su origen, es decir, establecer la magnitud de una lesión respecto de la cual el afectado directo tiene conocimiento previo, en función de la capacidad laboral de la víctima, por tanto, no constituye criterio que determine el conocimiento del daño, elemento que importa para el cómputo del término de la caducidad, pues se resalta que debe diferenciarse el daño de su magnitud, porque la caducidad tiene relación y punto de partida con el conocimiento del primero.*

(...)

*".../la calificación de invalidez no constituye un requisito de procedibilidad para demandar y, por ello, el afectado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en sede de reparación directa, aunque no se le hubiere valorado la magnitud de la lesión, por cuanto la exigencia de tal requisito para el cómputo de la caducidad implicaría la creación de un requerimiento que la ley no contempla. En este tema no existe tarifa probatoria y el demandante bien puede aportar o solicitar las pruebas periciales que estime pertinentes para probar el grado de afectación en el transcurso del proceso.*

*Además, si el juez encuentra probado el daño, en este caso, la lesión, pero no su magnitud, bien puede imponer condena en abstracto para que, en incidente posterior, se determine el grado de afectación, de ahí que no existe razón para contar el término de caducidad a partir de la valoración o notificación del dictamen realizado por parte de la junta."*

En ese orden de ideas, fuerza concluir que no está en manos del afectado la facultad para decidir el momento en que acudirá a la jurisdicción contencioso administrativa, menos aún, que dicha decisión dependa de la notificación del

<sup>10</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Sala Plena Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico Bogotá D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308) ---- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección B - Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, siete (7) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Rad. No. 730012331000200800100-01 (Expediente 40496).

dictamen de pérdida de capacidad laboral, pues ello sería dejar a su arbitrio los términos de la caducidad del respectivo medio de control, con base en un acto que está limitado a la valoración de la magnitud de la lesión.

Por lo anterior, es evidente que al demandante no le asiste razón al afirmar que en su caso particular, debe tenerse en cuenta la fecha en que fue notificado del dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta, pues claramente tuvo conocimiento previo del diagnóstico de su patología, mientras la misma fue atendida por el área de psicología de su EPS, y sabiendo ese diagnóstico no allegó prueba de los motivos por los cuales esperó tanto tiempo para conocer la cuantificación del daño, de tal manera que como ésta solo dependía de su voluntad, (acudir a la junta), no puede ahora pretender que la caducidad esté atada a ello.

En efecto, el 29 de enero de 2015 el señor Alex Fernán-Quevedo Rey conoció de la existencia del daño que tuvo origen en los hechos ocurridos el 29 de octubre de 1999<sup>11</sup>, pues en esa fecha (2015) fue atendido por primera vez por el área de psicología de la IPS SEMI SAP, ante quien expuso el trauma emocional que lo afectaba, por lo que desde esa oportunidad le fue proferido como diagnóstico un *Trastorno de Estrés Postraumático*. Consulta Psicológica No. 203<sup>12</sup>:

**"Fecha: 29/01/2015**

Asegurador: NI800250119 SALUDCOOP EPS

(...)

Ocupación: 5213 - Guardianes de prisión

**Motivo de consulta:** Otros motivos de la consulta - espero que usted me ayude lo que tengo guardado hace mucho tiempo, he tenido, ulcera crónica, colon inflamado, recién iniciado en la institución vivencie un evento traumático, preso por 12 meses, secuestrado, he vivido esos acontecimientos similares,

(...)

#### **Diagnósticos**

Principal: F431 **TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO** - Confirmado Nuevo

Diagnóstico Clínico: F431 TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO"

Igualmente, revisada la demanda se observa que en la misma, se hace referencia a la fecha y la forma en que el demandante fue diagnosticado con el mencionado trastorno (hecho 44), lo que reafirma que tuvo conocimiento técnico del daño sufrido desde el momento en que recibió la atención médica especializada en el pluricitado centro médico.

<sup>11</sup> Fecha en que fue emboscada la patrulla del INPEC cuando trasladaban desde el centro carcelario hasta el Hospital Departamental de Villavicencio, al señor Héctor Buitrago Rodríguez (comandante paramilitar)

<sup>12</sup> Fol. 38 cdno primera instancia

En este punto, resulta pertinente resaltar que el 24 de marzo de 2015<sup>13</sup> la IPS Central Especialistas, reiteró el diagnóstico emitido por SEMI SAP; igualmente, que posteriormente Saludcoop EPS en dos (2) oportunidades realizó algunas recomendaciones laborales al Instituto Nacional Penitenciario<sup>14</sup>.

Finalmente, sin mayor relevancia se advierte que el 21 de noviembre de 2015 la citada EPS emitió la notificación del origen de la enfermedad del demandante, reiterándose en esa oportunidad el diagnóstico de *TRASTORNO DE ESTRÉS POSTRAUMÁTICO* el cual fue considerado de origen laboral<sup>15</sup>. Igualmente, que dicho dictamen fue enviado a la ARL Positiva Compañía de Seguros, y fue aceptado íntegramente tanto por esa administradora de riesgos<sup>16</sup> como por el interesado, pues no se advierte manifestación alguna de inconformismo frente a éste.

No está de más resaltar que 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, pues 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 28 de enero de 2020 proferida por el Juzgado Sexto 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, habida cuenta que es evidente que para la fecha en que fue notificado del dictamen de Junta Regional de Calificación de Invalidez del Meta, ya conocía del diagnóstico de la enfermedad que lo aqueja.

---

<sup>13</sup> Fol. 44

<sup>14</sup> Fols. 45 a 47, 50 a 51

<sup>15</sup> Folio 54

<sup>16</sup> Fol. 60



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

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Confirmar el auto del 28 de enero de 2020 por el cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró probada la excepción de caducidad, por las razones expuestas en esta providencia.

**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 doce (12) de marzo de 2020, según Acta No 12.



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**



**TERESA HERRERA ANDRADE**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**