

# *República de Colombia*



## *Tribunal Administrativo de Meta – Sala Primera Sistema Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, diciembre dos (02) de dos mil catorce (2014)

**RADICACIÓN: 50-01-33-33-003-2013-00418-01**  
**DEMANDANTE: LUZ HELENA QUINTANA GONZALEZ Y OTROS.**  
**DEMANDADO: NACION - POLICIA NACIONAL**  
**NATURALEZA: REPARACIÓN DIRECTA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia dictada el 28 de noviembre de 2013, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en la cual decidió rechazar de plano la demanda por encontrarse caducado el medio de control impetrado.

### **ANTECEDENTES:**

Los señores **JORGE LEONARDO ORDUÑA SANTANA** y **LUZ HELENA QUINTANA GONZALEZ**, a través de apoderado judicial, formularon demanda en ejercicio del medio de control de Reparación Directa contra la **NACION – POLICIA NACIONAL**, con el objeto que sea declarado responsable por los perjuicios morales, materiales y daño a la vida de relación, causados con ocasión de la lesión grave sufrida por el demandante en su calidad de auxiliar de policía licenciado (conscripto), en hechos que iniciaron el 23 de agosto de 2011, en la Estación de Policía de Taraira, Departamento del Vaupés y que aún permanecen en el tiempo por no

haberse dictaminado por junta médica laboral militar el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral.

Se agotó el requisito de procedibilidad ante la Procuraduría 205 Judicial I para Asuntos Administrativos de Villavicencio, radicando la solicitud de conciliación extrajudicial el 30 de agosto de 2013 y el 18 de octubre de 2013 se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio.

La demanda fue instaurada en noviembre 19 de 2013, de conformidad con el acta de reparto visible 45 del c1.

### **PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO**

El 28 de noviembre de 2013, el juzgado de primera instancia decidió rechazar de plano la demanda, argumentando, que en el caso concreto, el punto de partida para el conteo del término de caducidad es el 23 de agosto de 2011, fecha en la cual se le diagnosticó por primera vez al actor JORGE LEONARDO ORDUÑA SANTANA su disminución visual, en consecuencia, habiéndose radicado la solicitud de conciliación extrajudicial ante la procuraduría el 30 de agosto de 2013, es evidente que se configuró el fenómeno procesal de la caducidad del medio de control intentado.

### **RECURSO DE APELACION**

Dentro del término legal, la parte actora interpuso recurso de alzada contra la decisión que rechazó la demanda, indicando que JORGE LEONARDO ORDUÑA SANTANA fue reclutado para el servicio militar obligatorio por la Escuela de Carabineros de la Policía “Eduardo Cuevas” de Villavicencio, el 12 de diciembre de 2010, bajo la modalidad de auxiliar de policía (no bachiller).

Comentó, que a los ocho meses de estar prestando sus servicios fue remitido a la población de Taraira, en el Vaupés, allí luego de regresar de un entrenamiento de polígono, sufrió lesión en su ojo izquierdo; la institución a través de brigada de salud examinó su dolencia y lo remitió a

la especialista en la ciudad de San José del Guaviare el 23 de agosto de 2011, donde la profesional Sandra Burgos observó una disminución Visual OI progresiva.

Relató, que debido a que cada día era mayor y continua la molestia en su ojo, fue remitido nuevamente por la institución al Hospital ESE de la ciudad de Granada, Mea, donde el profesional JAVIER LÓPEZ MALAVER observó *“TRASTORNO DE LA REFRACCIÓN NO ESPECIFICADO VISIÓN SUBNORMAL DE UN OJO.”*

Narró, que luego de ser diagnosticado por los profesionales, no recibió ningún tratamiento complementario por parte de la institución, a pesar de manifestar reiteradamente a sus superiores continuo dolor y molestia en su ojo izquierdo, que le permitía cumplir a cabalidad con las órdenes recibidas, ante lo cual sus superiores alegaban que no tenía ninguna incapacidad o excusa médica para no cumplir con su labor militar.

Señaló, que desde el mes de agosto de 2011 fecha en que se inició la lesión, hasta el 12 de junio de 2012 que fue licenciado del servicio militar por cumplimiento total de la prestación, no recibió tratamiento alguno para su afección, no se excusó del servicio ni se volvió a examinar.

Argumentó, que el Consejo de Estado en casos análogos ha interpretado la regla general de la caducidad, que si bien el término de caducidad empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho o la omisión, cuando no puede conocerse en el mismo momento cuales son las consecuencias de estos, debe tenerse en cuenta la fecha en la que se determina que el perjuicio de que se trata es irreversible, situación que en el caso concreto no se ha dado, pues, no ha sido posible la práctica del examen de calificación de invalidez por parte de la Junta Médica Laboral de la Policía Nacional, es decir, no se ha determinado el perjuicio o el daño hasta la fecha.

Concluyó diciendo, que lo que se le imputa a la demandada no es la lesión sufrida sino las secuelas generadas por la lesión por no haberle prestado atención médica oportuna, por lo tanto, el término de caducidad debe contarse a partir de cuando se le realice el examen médico legal por

parte de la institución. Igualmente destacó que no revocar la decisión tomada en primera instancia sería negarle el acceso a la administración de justicia y de los principios *pro actione* y *pro homine*, previstos en los artículo 25 y 29 de la Convención Americana de los derechos humanos, así como el principio *pro damato* el cual busca aliviar las rigurosidades de la norma que consagra 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.

### **CONSIDERACIONES:**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Colegiatura es competente para decidir en segunda instancia, el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que rechaza la demanda, en concordancia con lo regulado por el numeral 1 del artículo 243 del C.P.A.C.A.

Ahora bien, de los argumentos sostenidos por el juzgador de primera instancia y los reparos expuestos en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en establecer si el fenómeno procesal de la caducidad se configuró en el caso concreto o si, por el contrario, aún se encuentra vigente el término para acudir a la administración de justicia por la parte demandante.

Para resolver el problema jurídico planteado, y de acuerdo con la naturaleza del medio de control invocado, se seguirá el siguiente derrotero:

#### **La caducidad en el medio de control de reparación directa**

El presupuesto procesal de caducidad es entendido como aquel: *“fenómeno cuya ocurrencia depende del cumplimiento del término perentorio establecido para ejercer las acciones ante la jurisdicción derivadas de los actos, hechos, omisiones u operaciones de la administración, sin que se haya ejercido el derecho de acción por parte del interesado. De lo anterior se concluye que la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para no perder el derecho de ejercer la acción, lo*

*cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales”<sup>1</sup>.*

Conforme con lo anterior, la parte demandante tiene el deber de impulsar los litigios dentro del término señalado en la ley so pena de perder la posibilidad de acudir ante el juez para lograr la protección de sus derechos, por lo que se ha entendido la caducidad como una sanción que se impone al demandante por el no ejercicio oportuno de la acción.

El artículo 140 del C.P.A.C.A. en lo relacionado con el medio de control de reparación directa, dispuso:

*“Art. 140. 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 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...”*

A su vez, el artículo 164 ibídem, indicó la oportunidad para presentar la demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, así:

*“(...*

*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.”*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda- Subsección B. C.P.: Bertha Lucia Ramírez de Páez. Sentencia. Septiembre 23 de 2010. Expediente 1201-08.

En aplicación de estas disposiciones, el plazo para demandar, a través del medio de control de reparación directa, permanece durante 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.

Jurisprudencialmente se ha precisado, que el conteo del término de caducidad puede variar en cada caso, por ende, debe hacerse un análisis sobre dicha figura procesal, para no incurrir en violaciones al derecho fundamental del acceso a la administración de justicia.

Verbigracia, en los eventos en los cuales se reclaman los perjuicios causados por lesiones sufridas por conscriptos, el órgano de cierre de esta jurisdicción, mantiene la postura de que el momento para contabilizar el término de caducidad para demandar a través del medio de control de reparación directa, es aquel en que se establece la concreción del daño. En decisión tomada recientemente, reiteró dicha tesis de la cual se extrae el siguiente aparte relevante:

*“Lo primero que se advierte con preocupación, es que ni el a quo ni el Tribunal Administrativo de Sucre, abordaron el estudio de la caducidad con observancia de la condición especial del actor por ser un conscripto, a los cuales la Jurisprudencia reiteradamente les ha otorgado una protección particular, no solo al momento de establecer el título de imputación o el régimen jurídico aplicable para determinar la responsabilidad del Estado, sino también para contabilizar el término de caducidad para demandar en ejercicio de la acción de reparación directa con ocasión de un daño sufrido durante su estadía obligatoria en la Institución castrense. Sobre el particular, cabe resaltar que si bien, en principio, la Sección Tercera no había establecido unificación jurisprudencial sobre la forma de contar la caducidad cuando se producían lesiones que posteriormente eran calificadas por una Junta Médico Laboral, ya que en algunas sentencias se aceptaba que los dos años para demandar se contabilizaran a partir de la notificación del Acta en la que se determinaba la calificación de la lesión del afectado y en otras se contaba desde la fecha de la ocurrencia del hecho que originó el daño, independientemente de la calificación de la magnitud del mismo, **es evidente que la tesis que ha prevalecido en la Corporación y que ha tenido unanimidad en los últimos años, especialmente en aquellos casos en los que la lesión la sufre un conscripto, es aquella que establece que la fecha de concreción**”*

**del daño es la que determina desde cuando se cuenta la caducidad y no la simple ocurrencia de un hecho, omisión u operación...** en estos casos, el afectado o interesado en demandar puede que tenga una referencia de la fecha de cuándo se produjo el hecho que a la postre terminó originándole un daño, pero como en ese momento no hay certeza de su concreción o magnitud, el término de caducidad no podría contarse sino hasta que dicha situación se determine, esto en aras de garantizar el debido proceso y el derecho al acceso a la Administración de Justicia, máxime si se trata de concriptos, frente a los cuales el Estado asume una posición de garante respecto de su vida y seguridad durante su estadía en la Institución Castrense<sup>2</sup>.

Bajo la postura citada, la Sala abordará el estudio del caso concreto, teniendo en cuenta que las pretensiones se fundamentan en las lesiones que el demandante sufrió cuando prestó su servicio militar obligatorio (conscripto) y que a la postre le causaron una lesión en el ojo izquierdo.

Según se relató en los hechos de la demanda, el 23 de agosto de 2011 fue valorado por primera vez por la especialista en oftalmología, quien le diagnosticó “DISMINUCIÓN VISUAL OI PROGRESIVA”. Posteriormente, el 07 de septiembre de 2011 fue valorado por el Cirujano Oftalmológico quien le diagnosticó “H527 TRANSTORNO DE LA REFRACCION, NO ESPECIFICADO, H545 VISION SUBNORMAL DE UN OJO”. Indicó, el actor que fue retirado del servicio el 12 de junio de 2012, sin que se le brindara tratamiento alguno para su afección.

Con la demanda se aportaron los siguientes documentos:

- ✓ Remisión para valoración oftalmológica, suscrita el 23 de agosto de 2011, visible a folio 31.
- ✓ Oficio del 05 de junio de 2012 suscrito por el Comandante de la Estación de Policía de Taraira, mediante el cual solicitó al Comandante de Policía del Departamento de Vaupés, que se estudiara la posibilidad de

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ. Sentencia de fallo de tutela del 14 de agosto de 2014. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01604-00(AC). Actor: MANUEL JOHON JAIRO GARCIA DEDIOS. Demandado: JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE.

abrir el informe prestacional por lesiones, ocurridas durante la permanencia en el servicio militar, del actor en su calidad de auxiliar de policía<sup>3</sup>.

✓ Constancia de carnet, válida para acceder a los servicios médicos y reclamar medicamentos de fecha 08 de junio de 2012 hasta el 08 de julio de 2012, por el Licenciamiento de Auxiliar de Policía.

✓ Formato de solicitud de exámenes especializados, de fecha 23 de enero de 2013, para oftalmología, por disminución progresiva y reciente de la agudeza visual, se solicitó concepto del estado actual. (ver folio 34 )

✓ Fotocopia de las tarjetas de control Proceso Calificación de la Capacidad Médico Laboral, del 25 de julio y 25 de septiembre de 2013, donde se solicitaron conceptos médicos por optometría, ortóptica, oftalmología. Ver folio 42 c1.

✓ Fotocopia del formato Referencia Conceptos de los Especialistas, solicitado por el área de medicina laboral, del 06 de agosto de 2013, del cual se extrae lo siguiente: *“Diagnóstico, secuelas definitivas: ...alteración de vía visual OI. No recuperación visual dado el daño del tracto visual (tracto nervio óptico) Etiología no clara (traumática, infecciosa o idiopática?) Ver folio 43 del c1.*

Con las pruebas enlistadas, se tiene que al actor aún después de haber sido licenciando del servicio militar como Auxiliar de Policía, se le han venido haciendo paulatinamente exámenes para establecer la afección que lo aqueja, producto de la lesión que recibió durante su permanencia en el mismo.

Sin embargo, no se ha realizado, para éstos casos en específico, la valoración de la pérdida de capacidad laboral, la cual al tenor de lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 094 de 1989, precisa que la finalidad de las juntas médico laborales militares *“es la de llegar a un diagnóstico positivo, clasificar las lesiones y secuelas valorar la disminución*

---

<sup>3</sup> Folio 32 del c1.

*de la capacidad laboral para el servicio y fijar los correspondientes índices para fines de indemnizaciones cuando a ello hubiere lugar”. En este sentido, en concordancia con el artículo citado, el dictamen de las juntas aludidas deberá estar fundamentado en “el examen clínico general correctamente ejecutado, los antecedentes remotos o próximos, diagnósticos, evolución o tratamiento y pronóstico de las lesiones o afecciones basados en concepto escritos de especialistas”.*

En consecuencia, se tiene que de acuerdo con la tesis que ha venido sosteniendo el órgano de cierre de esta jurisdicción, el término de caducidad en el presente caso no se encuentra configurado o cumplido, pues, tal como se ha evidenciado, aún no se ha dictaminado por el organismo competente - Junta Médico Laboral Militar – cuál es el diagnóstico de la lesión, su clasificación y secuelas, valoración esta que si es aceptada por el lesionado, una vez en firme, impulsa el conteo del término de caducidad y si es recurrida, entonces, será a partir de la firmeza de la decisión que tome el Tribunal Médico Laboral y de Revisión<sup>4</sup>, como autoridad de última instancia y competente para resolver las reclamaciones.

Así las cosas, el punto de partida que tomó el juzgador de primera instancia para realizar el conteo del término de caducidad del medio de control de reparación directa para el caso concreto, no se ajusta a las particularidades del caso examinado, por lo que se hace procedente revocar la decisión tomada por el referido despacho judicial y ordenar que se le dé el trámite de admisión a la demanda instaurada, superando dicho aspecto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión del 28 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Villavicencio, por medio de la cual rechazó de plano la demanda instaurada por **LUZ**

---

<sup>4</sup> Artículo 25 del Decreto 094 de 1989.

**HELENA QUINTANA GOPNZALES Y JORGE LEONARDO ARDUÑA  
SANTANA** en contra de **LA NACION – MINISTERIO DE DEFENSA –  
POLICIA NACIONAL.**

**SEGUNDO:** Ejecutoriado el presente auto, devuélvase el diligenciamiento al Juzgado de origen, para que se examinen las demás condiciones de admisibilidad del medio de control y, si es del caso, se continúe con el trámite del proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 018

**HECTOR ENRIQUE REY MORENO**

**LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO    ALFREDO VARGAS MORALES**