

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Apelación auto que rechazó demanda / RECHAZO DE DEMANDA - Por corregir extemporáneamente defectos formales / DEFECTOS FORMALES - Da lugar a inadmisión de demanda / DEFECTO FORMAL - No estimar razonadamente la cuantía / RECHAZO DE DEMANDA – Cuando no se corrige defecto formal en el tiempo concedido en auto que inadmitió la demanda / INADMISION DE DEMANDA - Por no estimar razonadamente la cuantía / ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTIA - Tiene por objeto determinar la competencia del juez y procedimiento a seguir

En relación con la estimación razonada de la cuantía, esta Sección del Consejo de Estado, de forma reiterada, ha considerado que su señalamiento tiene por objeto determinar la competencia del Juez y el procedimiento a seguir, aspectos que han de quedar definidos desde el comienzo de la controversia (...) De allí que, con la finalidad de establecer la cuantía del proceso y, por ende, decidir sobre la admisibilidad de la demanda, el Juez debe tener en cuenta las pretensiones contenidas en dicho auto introductorio –junto con sus correcciones-, así como la estimación razonada de su cuantía.

PERJUICIOS - Lucro cesante futuro / CUANTIA - El juez debe tener en cuenta el lucro cesante futuro para determinarla / LUCRO CESANTE FUTURO - Para determinar la cuantía no es perjuicio accesorio / NO ES PERJUICIO ACCESORIO - El lucro cesante futuro / LUCRO CESANTE - Lo conforma la sumatoria de perjuicios consolidados y futuros / ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTIA - Señalada oportunamente en la demanda permite que el asunto sea de segunda instancia

Para la Sala resulta claro que los perjuicios que se soliciten al momento de presentación de la demanda por concepto de lucro cesante futuro, no son considerados como accesorios, razón por la cual deben ser tenidos en cuenta por el Juez para efectos de la determinación de la cuantía del proceso. Se agrega, además, que la Sala también ha aceptado la sumatoria de los perjuicios consolidado y futuro, dado que hacen parte del lucro cesante.(...) Estima la Sala que en el asunto que se estudia la parte actora sí efectuó una relación de las pretensiones de la demanda y con fundamento en las mismas estableció de manera razonada, en el escrito de subsanación de demanda, la cuantía del proceso, lo cual permite concluir que la parte demandante cumplió con tal exigencia formal, en la medida en que determinó el origen del perjuicio y los parámetros que debían tener en cuenta para su cálculo y liquidación. (...) dado que la parte actora solicitó como lucro cesante consolidado y futuro- un total de 3.060 S.M.L.M.V., como resultado de lo dejado de percibir si no hubiera ocurrido el hecho dañoso, es claro que ello supera el monto equivalente a 500 S.M.L.M.V., exigido para acceder a esta Corporación en segunda instancia.

LUCRO CESANTE FUTURO - Debe tenerse en cuenta por juez al momento de admitir la demanda / PERJUICIO ACCESORIO - El lucro cesante futuro debe sumarse como perjuicios / PERJUICIOS POR LUCRO CESANTE FUTURO - Tienen la naturaleza de principales / PERJUICIOS PRINCIPAL - Tiene esta naturaleza el lucro cesante futuro / ADMISION DE DEMANDA – Decisión que debió tomarse dado que la cuantía se señaló oportunamente en el libelo por lo que no debió inadmitirse / TASACION DE PERJUICIOS - Establecen la estimación razonada de la cuantía / CUANTIA - Determina la competencia del juez / COMPETENCIA DEL JUEZ CONTENCIOSO - Para establecer si se cumplió el requisito de la cuantía en la demanda debe observarse si el cálculo efectuado es acorde con las pretensiones de la misma / PERJUICIOS

Solo son objeto de decisión al momento de dictar sentencia, o al aprobar o improbar acuerdo conciliatorio

La Sala subraya que el examen del operador judicial, al momento de establecer si el demandante cumplió, o no, con dicho requisito, se circunscribe a observar si el cálculo efectuado en dicho acápite de la demanda se encuentra acorde con lo solicitado dentro de las pretensiones de la misma, comoquiera que, en primer lugar, es la parte demandante quien edifica y estructura las pretensiones de su demanda y, por tanto, estima los perjuicios cuya indemnización reclama; en segundo término, el análisis de los perjuicios alegados por la parte actora sólo será objeto de decisión al momento de dictar sentencia o de decidir sobre la aprobación o improbación de algún acuerdo conciliatorio que pueda producirse a lo largo del proceso, decisiones éstas que deberán adoptarse de acuerdo con el conjunto probatorio obrante dentro del expediente.(...) habida cuenta que le corresponde al demandante estimar la cuantía del proceso, claro está que con fundamento en los presupuestos que indica la ley y, como se dejó visto, los perjuicios solicitados por lucro cesante futuro tienen la naturaleza de principales, el Tribunal a quo no debió tenerlos como razón para rechazar la demanda por considerarlos accesorios, esto es en palabras de dicha Corporación “perjuicios proyectados con posterioridad a la demanda y de manera generalizada”. Todo lo anterior permite a la Sala concluir que la parte demandante sí dio cumplimiento al requisito formal que extrañó el a quo en cuanto la parte actora efectuó, de manera razonada, la estimación de la cuantía del proceso; por consiguiente, no había razón para rechazar la demanda con fundamento en la aludida causal.

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Caducidad / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por secuestro y posterior muerte de persona / CADUCIDAD - Conteo del término por secuestro de persona / CADUCIDAD - Término dos años

Se tiene que la ley consagró entonces un término de dos (2) años, contados desde el día siguiente al acaecimiento del hecho u omisión que da lugar a la configuración del daño por el cual se demanda la indemnización, para promover la acción de reparación directa, período que, una vez vencido, impide solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por haberse configurado el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción.

ACCION DE REPARACION DIRECTA - La caducidad no admite suspensión salvo si se presenta solicitud de conciliación extrajudicial / CADUCIDAD DE LA ACCION - No admite renuncia / CADUCIDAD DE LA ACCION - De encontrarse probada debe ser declarada de oficio por el juez

Esa figura no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez. En cuanto a la suspensión del término de caducidad de la acción de reparación directa, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3° del Decreto 1716 de 2009 prevén que el término de caducidad se suspende con la presentación de solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público y se reanuda ante la ocurrencia de alguno de los siguientes tres eventos: “a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero”.

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 / LEY 640 DE 2001 - ARTICULO 2 / DECRETO 1716 DE 2009 - ARTICULO 3

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Conciliación extrajudicial / CONCILIACION EXTRAJUDICIAL - El término se reanuda si cumplidos tres meses contados a partir de su presentación no se haya logrado acuerdo

En el evento en que se cumplan 3 meses contados a partir de la presentación de la solicitud de conciliación sin que en ese término se haya logrado acuerdo conciliatorio o se hayan expedido las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, el plazo de caducidad de la acción respectiva se reanudará.

FUENTE FORMAL: LEY 640 DE 2001 - ARTICULO 2

ACCION DE REPARACION DIRECTA - El término de caducidad en eventos en que el daño y su conocimiento no coincida, deberá contarse desde que se tenga conocimiento del daño o certeza de la consolidación del perjuicio

Esta Corporación ha señalado que en los casos en que la ocurrencia del daño y el conocimiento del mismo no coincidan o que se trate de delitos continuados, esto es que su consumación se prolongue en el tiempo, el término de caducidad deberá contarse a partir del momento en que se tenga conocimiento del acaecimiento del daño o se tenga plena certeza de la consolidación del perjuicio.

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Cómputo del término en delitos continuados / COMPUTO TERMINO DE CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA POR DELITOS CONTINUADOS - Inicia su conteo desde que se configura el daño / DELITOS CONTINUADOS - Secuestro, desaparición forzada / DAÑO CONTINUADO - El término se cuenta desde el momento que se verifica la cesación de la conducta vulnerante / DAÑO CONTINUADO - Se produce de manera sucesiva en el tiempo

Para efectos de establecer la forma en la cual se debe computar el término de caducidad de la acción de reparación directa en los casos de delitos continuados, la Sala ha señalado que el cómputo del mismo se inicia en el momento en que se configura el hecho dañoso, esto es dependiendo del caso particular, a partir del momento en que aparece la víctima o se tenga certeza acerca de su suerte.(...) se distinguió entre el concepto de daño permanente y daño continuado, con el fin de establecer que en el caso del segundo, el término de caducidad se debe contar desde el momento en que se verifica la cesación de la conducta vulnerante (...) hace referencia al delito de desaparición forzada y no al de secuestro, lo cierto es que resulta importante extender la aplicación del mismo en el sub examine, comoquiera que aunque no esté expresamente consagrado en la ley, se trata sin duda de un delito continuado reconocido a nivel nacional e internacional como violatorio de derechos fundamentales. (...) Resulta claro que así como la desaparición forzada constituye un delito de carácter continuado, constituido por un conjunto de actos que se extienden en el tiempo, de igual manera esas circunstancias resultan equiparables al caso concreto comoquiera que tanto la materialización de la desaparición forzada como la del secuestro tienen por efecto privar indebida e ilegalmente de la libertad a una persona ocultando su paradero.

DAÑO CONTINUADO - Secuestro / SECUESTRO - El término de caducidad debe contarse desde que cesa la conducta que ocasiona el daño / CESACION DEL DAÑO POR SECUESTRO - Cuando aparece la víctima / SECUESTRO - Toma en Mitú Departamento de Vaupés / CADUCIDAD ACCION

DE REPARACION DIRECTA - El término por secuestro y posterior muerte se cuenta desde la aparición de la víctima o entrega de los restos / DEMANDA DE REPARACION DIRECTA - Por secuestro y muerte de la víctima en cautiverio se presentó oportunamente

En el secuestro los daños se producen de manera sucesiva y día a día en el tiempo, razón por la cual resulta aplicable la jurisprudencia de esta Corporación que sostiene que en los casos en que se demande un daño continuado, el término de caducidad de la acción debe empezar a correr sólo desde el momento en que se tenga certeza acerca de la cesación de la conducta vulnerante que ocasiona el daño, esto es desde el momento en que aparece la víctima -o sus restos- o con la ejecutoria del fallo definitivo del proceso penal. En el sub examine se demanda al Estado con el fin de que se le declare administrativamente responsable por los perjuicios causados “con ocasión del secuestro y posterior fallecimiento en cautiverio de su esposo, señor coronel Julián Ernesto Guevara Castro, por parte del grupo subversivo autodenominado FARC, según hechos que ocurrieron a partir del primero (1°) de noviembre de 1998 en la toma de la ciudad de Mitú, capital del Departamento de Vaupés”. (...) según los hechos de la demanda, la señora Edna Murielle Rubio Villate –parte actora- habría tenido certeza de la muerte de su esposo cuando finalmente le fueron entregados los restos mortales del mismo, esto es el 3 de abril de 2010. En consecuencia, el término de caducidad debe contabilizarse a partir del día siguiente a la fecha en la cual se llevó a cabo la entrega de los aludidos restos mortales, esto es desde el 3 de abril de 2010 y, por tanto, los 2 años correspondientes vencerían el 3 de abril del año 2012.

DUDA EN LA FECHA DE OCURRENCIA DEL DAÑO - Debe prevalecer el derecho de acceso a la administración de justicia / DUDA EN LA CADUCIDAD DE LA ACCION - Deben aplicarse los principios pro damnato y pro actione / PRINCIPIO PRODAMNATO - Busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para ejercer acciones / PRINCIPIO PRODAMNATO - Aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que debe interpretarse y aplicarse las normas / PRINCIPIO PRO ACTIONE - El juez debe permitir el acceso a la administración de justicia interpretando el recurso o acción interpuesta / PRINCIPIO PRO ACTIONE - Es deber del operador judicial interpretar favorablemente lo solicitado por las partes para la efectividad de los derechos

Con todo y aún en el evento en que, de acuerdo con las circunstancias particulares del presente caso, existiera duda acerca de la fecha exacta en que la demandante tuvo conocimiento certero del deceso de su esposo, para la Subsección debe darse prevalencia al derecho fundamental al Acceso a la Administración de Justicia y deben aplicarse los principios pro damnato y pro actione.

DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Es deber del operador judicial interpretar las normas jurídicas más favorables a la realización del derecho sustancial y derechos fundamentales / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Se concreta en la posibilidad que tienen todo sujeto de ser parte en un proceso y utilizar los instrumentos que allí se proporcionan / DUDA EN LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL - El juez debe admitir la demanda en virtud de los principios pro damnato y pro actione / ADMISION DE DEMANDA POR DUDA EN LA CADUCIDAD DE LA ACCION - En aras de garantizar el acceso a la administración de justicia a los administrados

En relación con el concepto y alcance del derecho fundamental al Acceso a la Administración de Justicia, en especial el deber del operador judicial de interpretar las normas jurídicas en el sentido que resulten más favorables al logro y realización del derecho sustancial y de los derechos fundamentales.(...) debe concluirse que en virtud de los principios pro damnato y pro actione y del derecho fundamental de Acceso a la Administración de Justicia, en caso de duda en la configuración o no de la caducidad del medio de control deberá admitirse la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., nueve (09) de diciembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 50001-23-31-000-2012-00196-01(48152)

Actor: EDNA MURIELLE RUBIO VILLATE

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

Referencia: APELACION AUTO – LEY 1437 DE 2011 - ACCION DE REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, el día 25 de junio de 2013, mediante el cual se rechazó la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda.

Mediante escrito presentado el 16 de abril de 2012, la señora Edna Murielle Rubio Villate, por conducto de apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, con el fin de que se le declare administrativamente responsable por los perjuicios causados *“con ocasión del secuestro y posterior fallecimiento en cautiverio de su esposo, señor coronel Julián Ernesto Guevara Castro, por parte del grupo subversivo autodenominado FARC, según hechos que ocurrieron a partir*

del primero (1°) de noviembre de 1998 en la toma de la ciudad de Mitú, capital del Departamento de Vaupés” (Fls. 1-23 C. 1).

1.2. Previo a admitir la demanda, el Magistrado Ponente en primera instancia, mediante proveído del 30 de abril de 2012, concedió un término de 5 días a la parte actora con el fin de que llevara a cabo la estimación razonada de la cuantía, para efectos de establecer la competencia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 157 de la Ley 1437 del 2011. (Fl. 107 C.1).

1.3. El Tribunal Administrativo del Meta profirió auto el día 7 de junio de 2012, a través del cual rechazó la demanda con apoyo en que el motivo de la aludida decisión obedecía a que la parte actora no dió cumplimiento a lo establecido en el proveído del 30 de abril de 2012. (Fls. 109-111 C. 1).

1.4. En informe secretarial del 12 de junio de 2012 se dejó constancia de que la correspondencia que contenía la subsanación de la demanda, escrito que se había presentado el día 9 de mayo de 2012, no se anexó al expediente en tiempo, debido a que se encontraba “*traspapelada*”. (Fl. 112 C. 1).

Ese mismo día la parte demandante radicó memorial y solicitó lo siguiente:

“Actuando como apoderado de la parte actora en el proceso de la referencia me permito anexar copia de la subsanación de la demanda, la cual fue radicada el día 9 de mayo de 2012, encontrándose dentro del término hábil para cumplir con lo ordenado en el Despacho.

El día de hoy 12 de junio de 2012 se notificó por estado el rechazo del proceso en razón a la no subsanación de la demanda.

Por esta razón me dirigí a la Secretaría del Tribunal con el fin de observar cuáles eran las razones, encontrando sorpresivamente que el memorial que adjunto no fue anexado al expediente.

En este orden de ideas, el Secretario del Tribunal muy amablemente buscó el memorial presentado y los traslados del mismo, los cuales fueron encontrados en el archivo de dicha Secretaría, ofreciéndose a elevar informe sobre dicha situación con el fin de corregir oficiosamente la falencia.

Es así como solicito al Despacho se sirva anular el auto que rechaza y teniendo en cuenta el debido proceso dicte auto admisorio de la demanda por haber cumplido con lo exigido. Lo anterior porque en caso de verme obligado a apelar, dicha situación sería muy gravosa para la parte que represento porque para todos es conocida la congestión existente en la Sección Tercera del Consejo de Estado” (Fl. 125 C. 1).

1.5. El 21 de mayo de 2013 la parte actora solicitó que se le diera impulso al proceso. (Fl. 131 C. 1).

1.6. El auto apelado.

Mediante auto de 25 de junio de 2013, el Tribunal *a quo* decidió:

“(…).

Como lo afirma el apoderado de la parte demandante, la documentación fue entregada dentro del término, en la Secretaría, lo que es corroborado por el informe visto a folio 112, rendido por el Secretario de esta Corporación, donde afirma: “que no se anexó la correspondencia a tiempo debido a que se encontraba traslapada”.

Sin embargo, el escrito de subsanación de la demanda presentado por la parte demandada visto a folios del 113 al 115, no satisface las exigencias del Despacho conductor (Dr. Eduardo Salinas Escobar) para corregir la demanda conforme a lo solicitado en el auto del 30 de abril de 2012 (fl. 107), porque el representante del actor, en la cuantía sigue teniendo en cuenta valores proyectados con posterioridad a la presentación de la demanda y de manera generalizada, lo que impide determinar la cuantía como ordena la Ley, para establecer puntualmente la competencia funcional del Juzgador correspondiente.

Por lo anterior se mantendrá la decisión tomada en el auto de fecha 7 de junio de 2012, mediante el cual el Despacho de la época, rechazó la demanda.

(…)

RESUELVE:

PRIMERO: No se accede a la petición del apoderado de la parte actora por improcedente, por tanto se mantiene la decisión tomada en auto de fecha 7 de junio de 2012, por el cual se RECHAZA la presente demanda de Reparación Directa instaurada por Edna Murielle Rubio Villate contra La Nación – Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

(…)” (Fl.133 C. Ppal).

1.7. El recurso de apelación.

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación el 8 de julio de 2013, con el fin de obtener su revocatoria y, en su lugar, que se admita la demanda; para el efecto, la parte recurrente señaló lo siguiente:

“(…)”

En el auto de inadmisión de la demanda se solicitaba estimar razonablemente la cuantía de acuerdo a lo fijado por la Ley 1437 de 2011, lo cual se realizó en el escrito obrante a folios 113 a 115 del expediente.

El Despacho realiza una lectura superficial del texto y manifiesta que no se cumplió con lo exigido en el auto de inadmisión, lo cual es totalmente falso, pues en el folio 114 en el final se puede leer claramente, “Para efectos del razonamiento de la competencia de acuerdo a la Ley 1437 de 2011, para la cual no se deben incluir los perjuicios morales, me permito manifestar de dónde se obtienen:

Teniendo en cuenta lo anterior y observando que se cumplió con lo ordenado, resulta exótico que el Tribunal decida conservar la absurda decisión de rechazar la demanda y vulnerar los derechos de mi mandante.

Teniendo en cuenta los errores cometidos por el Tribunal, solicito al Honorable Consejo de Estado, revocar el auto recurrido y en su lugar ordenar la admisión de la demanda, en razón a:

- 1. La demanda fue subsanada en debida forma y en término legal.*
- 2. El Tribunal pretende imponer una posición caprichosa sobre su interpretación del escrito de subsanación de la demanda, haciendo prevalecer la forma sobre los derechos sustanciales.*
- 3. En el texto de subsanación se diferencia claramente, cuáles son las pretensiones y sus valores, y posteriormente, se refiere específicamente a la estimación razonada de la cuantía de acuerdo a la Ley 1437 de 2011.*
- 4. Con esta decisión se vulneran los derechos fundamentales de mi mandante al debido proceso, libre acceso a la administración de justicia, prevalencia de lo sustancial sobre las formas, imparcialidad de la justicia.*
- 5. Es claro que la estimación de la cuantía se realiza con el fin de la determinación de la competencia, y no con el fin de buscar un motivo para rechazar la demanda, y como ya se ha explicado, en la subsanación se dejó claros cuáles son las pretensiones y su valor, y posteriormente cuál es la estimación razonada SIN TENER EN CUENTA LOS PERJUICIOS MORALES, con los cuales se sobrepasan los 500 smlmv y por lo tanto le corresponde al tribunal en primer instancia”. (Fls. 134-135 C. Ppal).*

1.8. El aludido recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto del 25 de junio de 2013 fue concedido por el Tribunal *a quo* el 10 de julio de 2013 (Fl. 131 C. Ppal) y admitido por esta Corporación el 23 de septiembre de 2013 (Fls. 141-151 C. Ppal).

II. CONSIDERACIONES

1. Normativa aplicable al caso concreto

Ab initio conviene aclarar que el presente asunto se regirá bajo las disposiciones del Decreto-ley 01 de 1984 –Código Contencioso Administrativo- junto con sus modificaciones, comoquiera que la demanda se presentó en abril de 2012, esto es antes de que entrara en vigencia la Ley 1437 de 2011, lo cual ocurrió el 2 de julio de 2012.

Sin embargo, en relación con la cuantía, conviene destacar que mediante la Ley 1450 de 2011 se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, cuerpo normativo que en su artículo 198 establece lo siguiente:

***“Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.*”**

En los casos a que hace referencia el último inciso del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, la cuantía se determinará por el valor del cálculo actuarial”.

Así las cosas, se tiene que en aquellos asuntos que cursen o deban cursar en esta Jurisdicción, los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011 -16 de junio de 2011- reúnan una de estas dos condiciones: i) que no se hubiere notificado en debida forma el respectivo auto admisorio de la demanda o ii) **cuando tal auto no se hubiere expedido y cuyas demandas se interpongan hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia, por razón de la cuantía, para asumir su conocimiento estará determinada por la pretensión mayor respectiva, cuando en el libelo demandatorio se acumulen varias pretensiones.**

En consecuencia, se reitera, el *sub examine* se debe desarrollar a la luz de las disposiciones del Decreto-ley 01 de 1984 salvo en lo relativo a la cuantía, la cual será analizada bajo las directrices de la Ley 1450 de 2011.

2. Competencia de la Sala para conocer del presente recurso de apelación.

Ab initio conviene advertir que la presente decisión va a proferirse por la Sala, de conformidad con las modificaciones que respecto de estos aspectos fueron introducidas por la Ley 1395 del 12 de junio de 2010, a cuyo tenor:

“Artículo 61. El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

Artículo 146A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.

Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia” (Se resalta).

Como se observa, la norma legal transcrita estableció una regla general para determinar, respecto de cualquier proceso cuya competencia se encuentre atribuida a los Tribunales Administrativos o al Consejo de Estado, independientemente de la actuación que se surta, en única, primera o segunda instancia, que las decisiones interlocutorias que deban proferir dichas Corporaciones deberán adoptarse por conducto del respectivo Magistrado Ponente.

Sin embargo, se advierte en la norma que si la decisión a proferir se trata de aquellas previstas en los numerales 1° (el que rechace la demanda), 2° (el que resuelva sobre la suspensión provisional) y 3° (el que ponga fin al proceso) del artículo 181 del C.C.A., deberá adoptarse por la Sala, con excepción de los procesos que se surtan en única instancia, los cuales, entonces, deberán ser dictados por el Ponente.

De manera que, tratándose de la decisión por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación contra un auto que rechazó la demanda¹, se concluye que la providencia debe adoptarse por la Sala.

3. Problema jurídico.

¹ Artículo 181 del C.C.A. Son apelables las sentencias de primera instancia de los tribunales de los jueces y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por dichos organismos, en pleno o en una de sus secciones o subsecciones, según el caso; o por los jueces administrativos: (...).

1. El que rechace la demanda.
(...)”.

El problema jurídico consiste en determinar si con el escrito presentado por la parte actora el 9 de mayo de 2012 obrante a folios 113-115 del cuaderno 1, se subsanó la demanda, en razón de estimar la cuantía de conformidad con lo dispuesto por el Tribunal de primera instancia.

4. Estimación razonada de la cuantía.

En relación con la estimación razonada de la cuantía, esta Sección del Consejo de Estado, de forma reiterada, ha considerado que su señalamiento tiene por objeto determinar la competencia del Juez y el procedimiento a seguir, aspectos que han de quedar definidos desde el comienzo de la controversia.

En este sentido, como se expuso anteriormente, el *sub examine*, en razón de la cuantía, se rige por la Ley 1437 que en su artículo 157 dispuso lo siguiente:

“Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años”.

Por su parte, el artículo 162 numeral 6 del C.P.A.C.A., prevé:

“Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

1. *La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia*

(...)"

De allí que, con la finalidad de establecer la cuantía del proceso y, por ende, decidir sobre la admisibilidad de la demanda, el Juez debe tener en cuenta las pretensiones contenidas en dicho auto introductorio –junto con sus correcciones-, así como la estimación razonada de su cuantía.²

De conformidad con lo anterior, en aplicación del aludido artículo 157 del C.P.A.C.A., la cuantía se fija por el monto de la pretensión mayor al momento de presentación de la demanda, cuando allí se acumulen varias pretensiones.

Ahora bien, la cuestión a definir en el presente asunto –a pesar de que las razones del Tribunal *a quo* para proferir la decisión no fueron totalmente claras- consiste en determinar si para efectos de calcular la cuantía del proceso pueden considerarse los montos que se llegaren a estimar por concepto de lucro cesante futuro, comoquiera que el Tribunal de primera instancia rechazó la demanda en razón a que en la cuantía del escrito de subsanación de demanda se tuvieron en cuenta “valores proyectados con posterioridad a la presentación de la demanda y de manera generalizada, lo que impide determinar la cuantía como ordena la Ley, para establecer puntualmente la competencia funcional del Juzgador correspondiente”.

En el presente caso, en la demanda se solicitó el reconocimiento de las siguientes pretensiones:

“CAPÍTULO I

PRETENSIONES.

1. Que se declare administrativamente responsable [a la] NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL por el daño antijurídico que sufrió mi poderdante con ocasión del secuestro y posterior fallecimiento en cautiverio de su esposo, señor Coronel JULIAN ERNESTO GUEVARA CASTRO q. e. p. d., por parte del grupo subversivo autodenominado FARC, según hechos que ocurrieron a partir del primero (1º) de noviembre de 1998 en la toma de la ciudad de Mitú, capital del Departamento de Vaupés.

² Ver, entre otros, Consejo de Estado, Sección Tercera, autos proferidos el 2 de febrero de 2002, dentro de los expedientes números 18252 y 18786.

2. Que se condene a la demandada a pagar los perjuicios irrogados a mis mandantes (sic) con fundamento en la anterior declaración, de acuerdo a la estimación que se hace en el capítulo de tasación de los perjuicios.
3. Que el monto de las condenas sea actualizado debidamente según el artículo 178 C.C.A.
4. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y ss. Del C.C.A.
5. Que se condene a la demandada a pagar las costas y agencias en derecho a que haya lugar a favor del demandante.

Más adelante, en el capítulo concerniente a la estimación razonada de la cuantía, la parte actora señaló:

“Capítulo IV

ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTÍA

La presente demanda pretende obtener de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, el reconocimiento de responsabilidad patrimonial por el daño antijurídico sufrido por la señora Edna Murielle Rubio Villate, como viuda del Coronel Julio Ernesto Guevara Castro, q. e. p. d., con ocasión de su secuestro y posterior fallecimiento en cautiverio, según hechos que ocurrieron a partir del primero (1°) de noviembre de 1998 en la toma por parte del grupo subversivo autodenominado FARC de la ciudad de Mitú, capital del Departamento de Vaupés.

Por tal razón, los perjuicios que soportan la presente demanda, se discriminan de la siguiente manera:

Por perjuicios morales:

Objetivados: 100 SMLMV

Subjetivados: 100 SMLMV

Por afectación a la vida de relación:

La suma de 1000 SMLMV

Por daño emergente:

La suma de 100 SMLMV

Por lucro cesante:

La suma de 3060 SMLMV

Por alteración en las condiciones de existencia

La suma de 1000 SMLMV

En consecuencia, la cuantía de las pretensiones, se discrimina así:

Por perjuicios morales:	\$ 107'000.000,00
Por afectación a la vida de relación:	\$ 535'000.000,00
Por daño emergente:	\$ 53'500.000,00
Por lucro cesante:	\$ 1.637'100.000,00
Por alteración en las condiciones de existencia	\$ 535'000.000,00
	\$ 2.867'600.000,00

TOTAL SON: dos mil ochocientos sesenta y siete millones con seiscientos mil pesos moneda corriente.

A esta suma se le debe agregar el valor de la indexación y de los intereses legales, causados hasta la fecha del pago”.

Adicionalmente, en atención al requerimiento del Tribunal a quo consistente en “razonar la cuantía para efectos de establecer la competencia de conformidad con lo dispuesto por el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011”, la parte actora presentó escrito mediante el cual subsanó la demanda, para cuyo efecto agregó al ya transcrito “Capítulo IV”, lo siguiente:

“(…)

Para efectos del razonamiento de la competencia de acuerdo a la Ley 1437 de 2011, para la cual no se deben incluir los perjuicios morales, me permito manifestar de dónde se obtienen:

Daño emergente: es el resultado de los gastos que debió sufragar la viuda, en cuanto a los descuentos que ilegalmente se realizaron por parte de la demandada y que evidentemente afectaron el patrimonio de la misma.

Lucro cesante: es el resultado de lo dejado de percibir por mi mandante si no hubiera ocurrido el secuestro y muerte de su cónyuge. De esta forma y teniendo en cuenta la expectativa de vida de la señora, que actualmente está en 75 años de edad, y que el secuestro ocurrió cuando tenía 25 años de edad, se debe realizar la operación de estimar cuánto es el valor de la pérdida mensual, por el número de meses hasta la expectativa de vida.

*La pérdida aproximada en salarios mínimos por el fallecimiento del Coronel es de 5 SMLMV, por 50 años de expectativa de vida, y teniendo en cuenta las prestaciones sociales que devengaba el difunto, (5*50*12) son 3000 SMLMV, a lo que se debe sumar 60 salarios mínimos de intereses aproximadamente” (Fls. 113-115 C. 1).*

El artículo 157 del C.P.A.C.A., antes citado, para efectos de determinar la cuantía del proceso, establece que sólo es posible tener en cuenta los perjuicios que se soliciten como principales y no aquellos que se pidan como accesorios, tales como los intereses o los frutos que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda.

Sin embargo, respecto de la interpretación de esta norma, resultan ilustrativas las consideraciones expuestas por la Sala en providencia del 2 de febrero de 2001³, que si bien se hicieron para explicar la aplicación del artículo 20 del C. de P. C., resultan perfectamente adaptables al caso que se examina –dada su similitud- y, por su pertinencia, se transcribirán *in extenso*:

“Aplicando éstas precisiones al asunto que nos ocupa, tenemos que, la pretensión de condena al pago de perjuicios puede ser principal o accesorio.

De allí que la acumulación de pretensiones que se plantea en las demandas de reparación directa, así como de controversias contractuales, bien pueden ubicarse dentro de la modalidad de la Acumulación Condicional, puesto que la prosperidad de la condena al pago de perjuicios, depende de que prospere la pretensión que persigue la declaratoria de responsabilidad o de incumplimiento contractual, según el caso. Y existiendo varias pretensiones de condena, unas pueden tener el carácter de subordinadas o accesorias respecto de otras que se consideran principales.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 1613 del C.C., el daño material comporta el daño emergente y el lucro cesante; doctrinaria y jurisprudencialmente se ha sostenido que tanto el daño emergente como el lucro cesante, pueden a su vez presentar las variantes de consolidado y futuro.

Por perjuicio consolidado se entiende aquel que existe, es el perjuicio cierto, que “ya se exteriorizó”, es “una realidad ya vivida”⁴. En tratándose del daño emergente, consiste en los desembolsos, egresos, o gastos efectuados; si se trata del lucro cesante, consiste en que “se haya concluido la falta del ingreso”⁵.

Se considera perjuicio no consolidado aquella disminución del patrimonio de la víctima que sobrevendrá, es futuro; ésta categoría se concreta en los desembolsos, egresos o gastos aún no efectuados (daño emergente futuro) y, en los ingresos que dejarán de percibirse (lucro cesante futuro).

De allí que, no existe discusión en cuanto a que el daño emergente y el lucro cesante futuros no pueden considerarse como peticiones accesorias, de acuerdo con el alcance que tiene esta acepción, ya que en sí mismos constituyen el daño material, elemento integrante de la pretensión de condena al pago de perjuicios.

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación, 18.904. M.P. Alier Hernández Enríquez.

⁴ HENAO, Juan Carlos. “El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés”. Primera Edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Página 132.

⁵ HENAO, Juan Carlos. “El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés”. Primera Edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1998. Página 135.

En relación con el artículo 20 del C. de P. C, el profesor Hernando Morales Molina, sostiene ⁶:

“... el justiprecio se hace sumando el principal y los intereses, frutos, multas o perjuicios anteriores a la demanda, que se soliciten en ésta como accesorios, a fin de adicionarlos al capital y reconocer la cuantía del proceso. En cambio, no se computan los intereses no vencidos, ni los frutos y multas no causados, ni los perjuicios posteriores a la demanda, aunque más tarde puedan llegar a ser objeto de la litis ..., porque carecen aún de actualidad (...)” (se resalta)

Los perjuicios que se excluyen por carecer de actualidad, son aquellos que se reclamen como accesorios; de allí que, todos los demás que se soliciten como principales, no están sujetos a dicho condicionamiento.

Por su parte, el profesor Hernán Fabio López sostiene que los intereses frutos, multas y perjuicios a que se refiere la segunda parte del numeral 1º, art. 20 C. de P. C., deben sumarse a la pretensión principal, puesto que se trata de pretensiones subordinadas a ésta y, no se tienen en cuenta los que se causen con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda.⁷

Por consiguiente, cuando en el numeral 1º del artículo 20 del C. de P.C señala que no pueden tenerse en cuenta los perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda, debe entenderse que se está refiriendo a aquellos valores que aún no se han causado, y que el actor pretende le sean reconocidos como consecuencia necesaria y directa del no pago oportuno de las sumas reclamadas como principales, tal es el caso, por ejemplo, de la corrección monetaria; lo que se justifica en virtud del principio de la reparación integral del daño”. (Subrayas fuera del texto).

Para la Sala resulta claro que los perjuicios que se soliciten al momento de presentación de la demanda por concepto de lucro cesante futuro, no son considerados como accesorios, razón por la cual deben ser tenidos en cuenta por el Juez para efectos de la determinación de la cuantía del proceso. Se agrega, además, que la Sala también ha aceptado la sumatoria de los perjuicios consolidado y futuro, dado que hacen parte del lucro cesante.⁸

⁶ MORALES MOLINA, Hernando. Op. cit. Pág.325.

⁷ En este sentido, el mencionado autor comenta que: “Para comprender el espíritu del num.1º del art. 20 debe tenerse presente que prevé el caso de acumulación de varias pretensiones, pero solo una de ellas es la principal y las demás dependen de esta. Así, ... la pretensión principal es el capital, y los intereses son pretensión subordinada a esa principal.

En un contrato en que consta la obligación de pagar un capital, más intereses y la cláusula penal son subordinadas, sumándose lo causado hasta el momento en que se presenta la demanda para determinar la competencia.” LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Séptima Edición. Editorial ABC. Bogotá. 1997. Pág. 173.

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 30 de enero de 2008. Expediente 250002326000200300952 01 (34033).

Estima la Sala que en el asunto que se estudia la parte actora sí efectuó una relación de las pretensiones de la demanda y con fundamento en las mismas estableció de manera razonada, en el escrito de subsanación de demanda, la cuantía del proceso, lo cual permite concluir que la parte demandante cumplió con tal exigencia formal, en la medida en que determinó el origen del perjuicio y los parámetros que debían tener en cuenta para su cálculo y liquidación.

Por consiguiente, dado que la parte actora solicitó como lucro cesante *-consolidado y futuro-* un total de 3.060 S.M.L.M.V., como resultado de lo dejado de percibir si no hubiera ocurrido el hecho dañoso, es claro que ello supera el monto equivalente a 500 S.M.L.M.V., exigido para acceder a esta Corporación en segunda instancia.

Adicionalmente, la Sala subraya que el examen del operador judicial, al momento de establecer si el demandante cumplió, o no, con dicho requisito, se circunscribe a observar si el cálculo efectuado en dicho acápite de la demanda se encuentra acorde con lo solicitado dentro de las pretensiones de la misma, comoquiera que, en primer lugar, es la parte demandante quien edifica y estructura las pretensiones de su demanda y, por tanto, estima los perjuicios cuya indemnización reclama; en segundo término, el análisis de los perjuicios alegados por la parte actora sólo será objeto de decisión al momento de dictar sentencia o de decidir sobre la aprobación o improbación de algún acuerdo conciliatorio que pueda producirse a lo largo del proceso, decisiones éstas que deberán adoptarse de acuerdo con el conjunto probatorio obrante dentro del expediente.

Por lo anterior, habida cuenta que le corresponde al demandante estimar la cuantía del proceso, claro está que con fundamento en los presupuestos que indica la ley y, como se dejó visto, los perjuicios solicitados por lucro cesante futuro tienen la naturaleza de principales, el Tribunal *a quo* no debió tenerlos como razón para rechazar la demanda por considerarlos accesorios, esto es en palabras de dicha Corporación *“perjuicios proyectados con posterioridad a la demanda y de manera generalizada”*.

Todo lo anterior permite a la Sala concluir que la parte demandante sí dio cumplimiento al requisito formal que extrañó el *a quo* en cuanto la parte actora efectuó, de manera razonada, la estimación de la cuantía del proceso; por

consiguiente, no había razón para rechazar la demanda con fundamento en la aludida causal.

Ahora bien, procede la Sala a estudiar si la demanda reúne los demás presupuestos para admitirse.

5. Requisitos para la admisión de la demanda.

Como se dejó claro en el numeral primero de las consideraciones de esta providencia, el caso concreto se rige por los dictados del Decreto-ley 01 de 1984 con excepción de lo que a la determinación de cuantía se refiera.

Para que una demanda sea admitida deberá contener los siguientes requisitos establecidos en el artículo 137 del C.C.A.:

“Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al Tribunal competente y contendrá:

- 1. La designación de las partes y de sus representantes.*
- 2. Lo que se demanda.*
- 3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.*
- 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.*
- 5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer.*
- 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.*

Adicionalmente, según al artículo 207 del C.C.A., deberá allegar las copias necesarias para realizar la notificación personal al Ministerio de Defensa – Policía Nacional y al Ministerio Público.

Aunado a lo anterior, si bien el artículo 207 del C.C.A., no dispone la notificación del auto admisorio de la demanda a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la

Nación, lo cierto es que de conformidad con el Decreto 1365 de 2013⁹, la notificación aludida también debe realizarse en relación con dicho ente público.

5.1. La caducidad de la acción impetrada.

A continuación, la Sala estima pertinente hacer unas breves consideraciones respecto de la caducidad en los casos en los cuales se solicite la declaratoria judicial de responsabilidad del Estado por no adoptar las medidas pertinentes para evitar el secuestro¹⁰ de una persona.

⁹ “**Artículo 3.** Notificación de autos admisorios y de mandamientos de pago a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. La notificación a la que se refiere el inciso 6 del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 de autos admisorios de demanda y de mandamientos de pago, únicamente será procedente cuando se trate de procesos donde se encuentren involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos previstos en el parágrafo del artículo 2 del Decreto Ley 4085 de 2011 y al presente Decreto.

Parágrafo. Para efectos de las notificaciones personales que se deban realizar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se entenderá que el correo electrónico cumple los mismos propósitos que el servicio postal autorizado para enviar la copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, en los términos del artículo 197 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En estos casos, no será necesaria la remisión física de los mencionados documentos.

Artículo 2. Intereses litigiosos de la Nación. Se consideran intereses litigiosos de la Nación, en los términos previstos en el parágrafo del artículo 2 del Decreto 4085 de 2011, los siguientes:

- a) Aquellos en los cuales esté comprometida una entidad de la Administración Pública del orden nacional por ser parte en un proceso.
- b) Aquellos relacionados con procesos en los cuales haya sido demandado un acto proferido por una autoridad pública o un órgano estatal del orden nacional, tales como leyes y actos administrativos, así como aquellos procesos en los cuales se controvierta su interpretación o aplicación.
- c) Aquellos relacionados con procesos en los cuales se controvierta una conducta de un servidor público del orden nacional.
- d) Aquellos relacionados con procesos en el orden regional o internacional en los cuales haya sido demandada la Nación o el Estado.
- e) Los demás que determine el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Parágrafo. El Secretario General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tendrá a su cargo la socialización de los acuerdos del Consejo Directivo en los que se fijen criterios de intervención. Para ello, además de la publicación en el Diario Oficial, dispondrá lo pertinente para que, a más tardar al día hábil siguiente de su expedición, sean publicados en la página web de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y sean enviados a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, instancia que se encargará de difundirlos y remitirlos a todos los despachos judiciales del país por el medio más expedito”.

¹⁰ “**ARTICULO 168. SECUESTRO SIMPLE.** El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de ciento noventa y dos (192) a trescientos sesenta (360) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTICULO 169. SECUESTRO EXTORSIVO. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuatro (504) meses y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666.66) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad para aquellos eventos en los cuales determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico, por lo cual las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro de este plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo pierden la posibilidad de accionar ante la Jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

El Código Contencioso Administrativo, en el artículo 136, numeral 8°, dispone respecto del término para intentar la acción de reparación directa, lo siguiente:

“La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa”.

En virtud del anterior precepto se tiene que la ley consagró entonces un término de dos (2) años, contados desde el día siguiente al acaecimiento del hecho u omisión que da lugar a la configuración del daño por el cual se demanda la indemnización, para promover la acción de reparación directa, período que, una vez vencido, impide solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, por haberse configurado el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción.

Esa figura no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998, 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

En cuanto a la suspensión del término de caducidad de la acción de reparación directa, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3° del Decreto 1716 de 2009 prevén que el término de caducidad se suspende con la presentación de solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público y se reanudará ante la ocurrencia de alguno de los siguientes tres eventos:

Igual pena se aplicará cuando la conducta se realice temporalmente en medio de transporte con el propósito de obtener provecho económico bajo amenaza.

*“a) Que se logre el acuerdo conciliatorio,
b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001,
c) **Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero**”.* (Se resalta).

De conformidad con la anterior disposición, en el evento en que se cumplan 3 meses contados a partir de la presentación de la solicitud de conciliación sin que en ese término se haya logrado acuerdo conciliatorio o se hayan expedido las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001¹¹, el plazo de caducidad de la acción respectiva se reanudará.

Esta Corporación ha señalado que en los casos en que la ocurrencia del daño y el conocimiento del mismo no coincidan o que se trate de delitos continuados, esto es que su consumación se prolongue en el tiempo, el término de caducidad deberá contarse a partir del momento en que se tenga conocimiento del acaecimiento del daño o se tenga plena certeza de la consolidación del perjuicio, así:

*“(…) **pueden darse eventos en los cuales la manifestación o conocimiento del daño no coincida con el acaecimiento mismo del hecho que le dio origen, resultando –en consecuencia- ajeno a un principio de justicia que, por esa circunstancia, que no depende ciertamente del afectado por el hecho dañoso, quien no podría obtener la protección judicial correspondiente. Por ello, en aplicación del principio pro danmatus y en consideración a que el fundamento de la acción de reparación es el daño, se ha aceptado que en tales casos el término para contar la caducidad de la acción indemnizatoria empiece a correr a partir del momento en que se conozca o se manifieste el daño. Así, en efecto, lo ha manifestado esta Corporación en los siguientes términos:***

“La determinación del momento a partir del cual se produce la caducidad de la acción no presenta problemas cuando la realización del hecho, operación,

¹¹ ARTICULO 2o. CONSTANCIAS. El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.
3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.

ocupación u omisión coinciden con la producción del daño. No obstante, cuando el perjuicio se produce o se manifiesta en un momento posterior o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo, surgen dificultades para su determinación”.

...

“En síntesis, en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio.

“Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del momento en que éstos se producen, es razonable considerar que **el término de caducidad en los eventos de daño que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria.**

“Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen”¹².

Como se observa, las reflexiones que han llevado a esta Corporación a reconocer la posibilidad de acudir a la solución que se deja vista, nacen de la aplicación de los principios de equidad y de justicia, bajo una visión de la lógica de lo razonable y habida consideración de la circunstancia de desconocimiento por parte del afectado de la existencia del daño, desconocimiento, se reitera, no nacido del desinterés o descuido de éste, sino de las particularidades específicas en que surgió”¹³.

En el marco de ese mismo universo, ha reconocido la jurisprudencia que ocurren eventos en los cuales **los daños pueden** provenir de un acontecimiento de agotamiento instantáneo, pero que también puedan –ocasionalmente- **provenir de un hecho que se va produciendo de manera paulatina o progresiva y que esas distintas circunstancias se proyectan, también, en el ámbito de la contabilización del término de caducidad de la acción.** En el primer caso no cabe duda en cuanto a que el término para interponer la demanda resarcitoria ha de empezar a contabilizarse a partir del día siguiente a aquel en que se produjo el acontecimiento dañoso (y esta constituye la regla general), pero también puede ocurrir que los efectos del daño se agraven con el tiempo, o que **fenómenos sucesivos y homogéneos puedan producir daños continuos**”.¹⁴

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de agosto de 2001, Expediente 13.772 (1048), mencionado en la Sentencia del 13 de febrero de 2003, Expediente 13237 (Rad. 2555), M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

¹³ Consejo de Estado Sección Tercera. Sentencia de 16 de agosto de 2001, radicación: 13.772,

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 10 de marzo de 2010, radicación 20.109, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

En el mismo sentido, para efectos de establecer la forma en la cual se debe computar el término de caducidad de la acción de reparación directa en los casos de delitos continuados, la Sala ha señalado que el cómputo del mismo se inicia en el momento en que se configura el hecho dañoso, esto es dependiendo del caso particular, a partir del momento en que aparece la víctima o se tenga certeza acerca de su suerte.

Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación ha dicho:

“(…)

*Sin embargo, con la entrada en vigencia de la ley 589 de 2002, se introdujo una modificación al Código Contencioso Administrativo en relación con el **momento en que se inicia el conteo del término** para intentar la acción de reparación directa con el fin de reclamar los daños derivados del delito de desaparición forzada, esto es “**a partir de la fecha en que aparezca la víctima** o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”¹⁵.*

*Lo anterior, hace necesario precisar que dicha modificación no implica que la acción de reparación directa derivada de un delito de desaparición forzada no caduque, sino que por el contrario, ésta se produce una vez vence el plazo para intentar la acción ante la Jurisdicción, introduciendo el Legislador una variación en relación con el **momento en que inicia el conteo de dicho término**, por cuanto lo somete a la ocurrencia de una de varias condiciones: i) **el aparecimiento de la***

¹⁵ Artículo 7º ley 589 de 2000.

víctima¹⁶ o ii) la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal¹⁷. Sin

¹⁶ O la Ejecutoria de la providencia a través de la cual se declara la muerte presunta por desaparecimiento ante la jurisdicción ordinaria, por cuanto la cesación de los efectos civiles de tal declaración equivalen a los de la muerte natural.

¹⁷ Recuérdese que a diferencia de la acción de reparación directa intentada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la acción penal derivada del delito de desaparición forzada no prescribe, así lo expuso la Corte Constitucional en sentencia C-580 de 2002 al examinar la ley 707 del 28 de noviembre de 2001 "Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", en la que dicha Corporación sostuvo:

"Sin duda, la imprescriptibilidad de la acción penal por el delito de desaparición forzada puede afectar los derechos de las personas inculpadas, y puede disminuir sus posibilidades de defensa por la dificultad de acceso a las pruebas. Sin embargo, la demora en cumplir el deber de investigar no es una excusa válida para dejar de hacerlo. La prontitud, más allá de su función como garantía subjetiva del derecho de acceso a la administración de justicia en favor de los inculcados, cumple un papel como principio objetivo de la función judicial, encaminado al logro de la justicia en favor de todos los que tengan un interés legítimo en el resultado del proceso. Por lo tanto, al operar a favor del sindicado no puede terminar afectando negativamente la finalidad general que persigue. Además, la mediatez temporal de las pruebas afecta por igual a todas las partes en el proceso. Por lo tanto, no se puede afirmar que sea una circunstancia que disminuya las posibilidades probatorias de la parte que se defiende a favor del ente acusador o de la parte civil.

(...)

"Si la acción penal ha prescrito por la omisión del Estado en el cumplimiento de su deber de investigar y de identificar a los responsables, éste no puede alegar su propio hecho aduciendo la prescripción, y haciendo nugatorio el interés general y el derecho de las personas afectadas de conocer la verdad y a la realización efectiva de la justicia. En esa medida, la prescripción de la acción penal derivada de la desaparición forzada de personas constituye un límite para la realización de los objetivos y valores constitucionales de proteger la dignidad de la vida humana a través de la erradicación de la impunidad. Por tal motivo, el interés en recibir pronta justicia no es un argumento suficiente para fundamentar la interpretación según la cual la Carta prohíbe la imprescriptibilidad de la acción penal en el delito de la desaparición forzada.

(...)

"Habiendo establecido que la imprescriptibilidad de la acción penal en el delito de desaparición forzada es un mecanismo idóneo para realizar los intereses que va encaminada a proteger, pasa entonces la Corte a establecer si es una medida necesaria.

"Dado que, independientemente del tiempo transcurrido, el Estado tiene las obligaciones de investigar los hechos y de juzgar a los responsables, el análisis debe hacerse teniendo en cuenta la idoneidad de las alternativas de las cuales dispone el Estado para llevar a cabo la investigación. **En este sentido, podría alegarse que la acción penal no es el único medio para saber la verdad, identificar a los responsables y reparar a las víctimas. Por lo tanto, debería preferirse otro mecanismo que no afectara tanto los derechos de las personas inculpadas de haber cometido una desaparición forzada de personas. Así, en cuanto tiene que ver con el esclarecimiento de la verdad, puede alegarse que las víctimas del delito tienen la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para reclamar del Estado la reparación directa de los perjuicios causados.** Además, este proceso es público, y al serlo, se satisface también el interés general en conocer la verdad e identificar a las autoridades responsables. (negrillas de las sala)

"Sin embargo, ello no satisface el interés en atribuir responsabilidades individuales. En primer lugar, debido al corto término de caducidad de dicha acción. Por otra parte, a pesar de que en la acción de reparación directa se establecen ciertos hechos, no tiene por objeto determinar quién los cometió, ni atribuirles responsabilidades individuales a las personas. Si bien dentro de dicha acción se debe establecer la responsabilidad del Estado por un daño, no es necesario que se identifique plenamente a cada uno de los sujetos responsables. En efecto, al margen de la responsabilidad eventual del Estado por la autorización, el apoyo, o la aquiescencia de cometer el delito de desaparición forzada, los sujetos activos del mismo no necesariamente son funcionarios, ni la conducta, en todas sus modalidades requiere una participación del Estado.

que varíe por ello el término de dos años previstos en la norma.^{18”19}

En igual sentido la Corte Constitucional, en la sentencia C-580 de 31 de julio de 2002, al pronunciarse de oficio sobre la constitucionalidad de la ley 707 de 28 de noviembre de 2001, por medio de la cual se aprobó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, manifestó:

“...este delito debe considerarse como de ejecución continuada o permanente hasta que no se conozca el paradero de la víctima. Esta obligación resulta razonable si se tiene en cuenta que la falta de información acerca de la persona desaparecida impide a la víctima y a sus familiares el ejercicio de las garantías judiciales necesarias para la protección de sus derechos y para el esclarecimiento de la verdad: la persona sigue desaparecida. **Esta situación implica que la lesión de los bienes protegidos se prolonga en el tiempo, y por tanto, la conducta sigue siendo típica y antijurídica hasta que el conocimiento que se tenga acerca del paradero de la persona permita el ejercicio de tales garantías judiciales.**²⁰ En esa medida, la conducta de desaparición forzada se realiza durante el tiempo en que se prolongue la privación de la libertad y no se tenga información acerca de la persona o personas que se encuentren en tal circunstancia.^{21”} (negrilla de la Sala).²²

“Por otra parte, también en cuanto tiene que ver con el esclarecimiento de la verdad, la acción de reparación directa no resulta tan eficaz como la acción penal. Así, aun cuando el tiempo puede imponer barreras para el esclarecimiento de los hechos y a la identificación de los responsables, son la Fiscalía General de la Nación y sus órganos adscritos, y no las partes, el juez o los auxiliares de la justicia dentro de un proceso contencioso administrativo, quienes tienen la mayor disponibilidad de los medios técnicos necesarios para sobrepasarlas.”

¹⁸ En el mismo sentido véase: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de noviembre de 2002, Radicado, 12.812.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 19 de julio de 2007, radicación 31.135, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

²⁰

Así mismo, dice el numeral 2º del artículo 17 de la Declaración 47/133: “2. Cuando los recursos previstos en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ya no sean eficaces, se suspenderá la prescripción relativa a los actos de desaparición forzada hasta que se restablezcan esos recursos.” Por su parte, el artículo 2º del mencionado Pacto dice:

“3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

²¹

En tal sentido, el artículo 26 del Código Penal establece que “[l]a conducta punible se considera realizada en el tiempo de la ejecución de la acción o en aquél en que debió tener lugar la acción omitida, aun cuando sea otro el del resultado.”

²² Sentencia C-580 de 31 de julio de 2002. Citado en: Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 19 de julio de 2007, radicación 31.135, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

En la misma providencia se distinguió entre el concepto de daño permanente y daño continuado, con el fin de establecer que en el caso del segundo, el término de caducidad se debe contar desde el momento en que se verifica la cesación de la conducta vulnerante:

“En efecto, los daños que se reclaman tienen la calidad de continuados como quiera que se producen de manera sucesiva en el tiempo, esto es, día a día sin que exista solución de continuidad. Al respecto, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sección, en el sentido de que cuando se demanda la reparación de un daño continuado en el tiempo, como sería el caso de la desaparición forzada, el término para intentar la acción, solo inicia su conteo a partir del momento en que se verifique la cesación de la conducta o hecho que dio lugar al mismo.

(...)

En igual sentido la Sala ha manifestado que:

“...en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del momento en que éstos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen”.²³

Posición jurisprudencial vernácula que ha sido compartida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia extranjera. Al respecto el insigne tratadista Jesús González Pérez, citando una providencia de 22 de junio de 1995 del Tribunal Supremo Español²⁴, en la que al realizarse un tertium comparationis entre los daños permanentes y los continuados, se logra establecer cual es el momento en que se inicia el conteo del término para intentar la acción de reparación frente a estos últimos, el razonamiento discurre así:

“En lo que al primer aspecto enunciado se refiere, ha de señalarse que estamos en presencia de los que ha venido denominándose daños continuados, por

²³ En sentencia de 16 de agosto de 2001, expediente radicado al No. 13.772.

²⁴ Ar.4780 Ponente Sierra.

contraposición al concepto de daños permanentes, entendiendo por los primeros aquellos en que el acto generador de los mismo[s] se agota en un momento concreto, aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos son aquellos que en base a una unidad de acto se producen día a día de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad.

“En el presente caso nos encontramos ante unos daños continuados, derivados de la instalación de un estercolero en las inmediaciones de las parcelas del demandante, cuyos efectos, fundamentalmente los humos producidos por la quema de basura, producen día a día un efecto perjudicial sobre las plantaciones de naranjas, esfoliaciones y retraso en el crecimiento, daños que se agravan de forma progresiva y continuada cada año que pasa.

“Respecto de los daños primeramente definidos, los permanentes, es evidente que producido el acto causante del resultado lesivo éste queda perfectamente determinado y puede ser evaluado o cuantificado de forma definitiva, de tal manera que la valoración que se haga a efectos de reclamación en vía administrativa ha de ser vinculante para el reclamante, ello porque la agravación del daño habrá de provenir de la concurrencia de un hecho nuevo.

“Por el contrario, en el supuesto de los daños continuados, al producirse éstos día a día en el tiempo, produciéndose un agravamiento paulatino sin solución de continuidad, como consecuencia de un único hecho inicial, nos encontramos con que el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no cesa el hecho causante de los mismo[s] los que ha llevado a la jurisprudencia a señalar, con reiteración, que el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad no empieza a computarse hasta que cesan los efectos lesivos, por contraposición a los que ocurren en el supuesto de daños permanentes.”²⁵ (negrilla de la Sala)

***Lo anterior permite de manera inhesitable colegir que el carácter continuado del daño no impide acudir a la jurisdicción para reclamar su indemnización en acción de reparación directa, como quiera que el mismo no se ha consolidado, situación que de igual manera no da lugar a la configuración del fenómeno de la caducidad”.*²⁶**

Se advierte que si bien el anterior pronunciamiento hace referencia al delito de desaparición forzada y no al de secuestro, lo cierto es que resulta importante extender la aplicación del mismo en el *sub examine*, comoquiera que aunque no esté expresamente consagrado en la ley, se trata sin duda de un *delito continuado* reconocido a nivel nacional e internacional como violatorio de derechos fundamentales.

En línea con lo anterior, resulta claro que así como la desaparición forzada constituye un delito de carácter continuado, constituido por un conjunto de actos

²⁵ Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Primera Edición. editorial Civitas. Madrid 1996. pag 381 y 382.

²⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 19 de julio de 2007, radicación 31.135, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

que se extienden en el tiempo, de igual manera esas circunstancias resultan equiparables al caso concreto comoquiera que tanto la materialización de la desaparición forzada como la del secuestro tienen por efecto privar indebida e ilegalmente de la libertad a una persona ocultando su paradero.

En el secuestro los daños se producen de manera sucesiva y día a día en el tiempo, razón por la cual resulta aplicable la jurisprudencia de esta Corporación que sostiene que en los casos en que se demande un daño continuado, el término de caducidad de la acción debe empezar a correr sólo desde el momento en que se tenga certeza acerca de la cesación de la conducta vulnerante que ocasiona el daño, esto es desde el momento en que aparece la víctima -o sus restos- o con la ejecutoria del fallo definitivo del proceso penal.

En el *sub examine* se demanda al Estado con el fin de que se le declare administrativamente responsable por los perjuicios causados “*con ocasión del secuestro y posterior fallecimiento en cautiverio de su esposo, señor coronel Julián Ernesto Guevara Castro, por parte del grupo subversivo autodenominado FARC, según hechos que ocurrieron a partir del primero (1°) de noviembre de 1998 en la toma de la ciudad de Mitú, capital del Departamento de Vaupés*”.

De la lectura de la demanda se entiende que los perjuicios cuya indemnización se reclama tienen por causa el secuestro y posterior fallecimiento en cautiverio del señor Coronel Guevara Castro, que en línea con la exposición anterior, configuró una conducta vulnerable que no cesó, que permaneció en el tiempo hasta que se consolidó el daño, esto es hasta que se conoció con certeza el fatal desenlace que dejó sellada la suerte de la víctima.

Así pues, según los hechos de la demanda, la señora Edna Murielle Rubio Villate –parte actora- habría tenido certeza de la muerte de su esposo cuando finalmente le fueron entregados los restos mortales del mismo, esto es el 3 de abril de 2010.

En consecuencia, el término de caducidad debe contabilizarse a partir del día siguiente a la fecha en la cual se llevó a cabo la entrega de los aludidos restos mortales, esto es desde el 3 de abril de 2010 y, por tanto, los 2 años correspondientes vencerían el 3 de abril del año 2012.

No obstante, obra en el proceso constancia expedida por la Procuraduría 49

Judicial II ante el Tribunal Administrativo del Meta, en cuyo contenido se evidencia que el 15 de noviembre de 2011 la convocante presentó solicitud de conciliación prejudicial, al tiempo que en el mismo documento se consignó que el requisito de procedibilidad se habría agotado el 12 de mayo de 2012.

La Sala advierte que si bien para el Ministerio Público el requisito de procedibilidad se habría agotado el 12 de marzo de 2012, lo cierto es que en virtud del artículo 21 de la Ley 640 de 2001 según el cual el término de caducidad se debe reanudar cuando ocurra el primero de los supuestos en él consagrados²⁷, lo cierto es que los 3 meses contados a partir del momento en el cual se presentó la solicitud de conciliación -15 de noviembre de 2011- se cumplieron el 15 de febrero de 2012, día, entonces, en que se reanudó el cómputo del término de caducidad.

De manera que para la Sala no existe duda alguna en el sentido de que el término de caducidad de la acción que se ejerció en este caso se suspendió el 15 de noviembre de 2011²⁸ cuando todavía faltaban 4 meses y 19 días para su cumplimiento y se reanudó cuando feneció el aludido plazo de 3 meses, esto es el 15 de febrero de 2012.

Por consiguiente, dado que la demanda se presentó 1 mes y 19 días después de reanudado el aludido término, esto es el 16 de abril de 2012, se encuentra que la acción de reparación directa se presentó en tiempo.

Con todo y aún en el evento en que, de acuerdo con las circunstancias particulares del presente caso, existiera duda acerca de la fecha exacta en que la demandante tuvo conocimiento certero del deceso de su esposo, para la Subsección debe darse prevalencia al derecho fundamental al Acceso a la

²⁷ “La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, **hasta que se logre el acuerdo conciliatorio** o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o **hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero**. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable”. (Se resalta y subraya).

²⁸ Es decir, que al momento en que se suspendió el referido plazo con la presentación de la solicitud de conciliación faltaban más de 4 meses para que se configurara la caducidad.

Administración de Justicia y deben aplicarse los principios *pro damnato*²⁹ y *pro actione*³⁰.

En relación con el concepto y alcance del derecho fundamental al Acceso a la Administración de Justicia, en especial el deber del operador judicial de interpretar las normas jurídicas en el sentido que resulten más favorables al logro y realización del derecho sustancial y de los derechos fundamentales, resultan pertinentes las siguientes consideraciones:

“6.6. Por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.

(...)

*6.9. En relación con esto último, es de observarse que el derecho fundamental de acceso a la justicia no se entiende agotado con el mero diseño normativo de las condiciones de operatividad. **En consonancia con el principio de efectividad que lo identifica, su ámbito de protección constitucional obliga igualmente a que tales reglas sean interpretadas a la luz del ordenamiento superior, en el sentido que resulten más favorable[s] al logro y realización del derecho sustancial y consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley.** Téngase en cuenta que, frente a la garantía de la tutela judicial efectiva, el deber primigenio del Estado -representado por los jueces y tribunales- es precisamente el de prestar el servicio de la jurisdicción, posibilitando el libre acceso de las partes al proceso y permitiendo su directa participación;*

²⁹ “(...) el principio *pro damnato* que busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para el ejercicio de las acciones y aboga por la cautela y el criterio restrictivo con el que deben interpretarse y aplicarse dichas normas” (Ricardo de Angel Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, Editorial Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154). Citado en: Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 13 de diciembre de 2007. Radicación 33.991, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

³⁰ “Bajo tal precepto, se ha entendido que el sentido de interpretación del juez y en especial del juez constitucional, en cualquiera de las cuatro acciones constitucionales, debe permitir el acceso a la administración de justicia, interpretando el recurso o acción interpuesta, de la manera más favorable para la efectividad de los derechos”. Consejo de Estado. Sección Tercera. Providencia del 8 de marzo de 2002. Radicación, ACU 1235, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

objetivo al cual se accede cuando se atiende al contenido de las garantías superiores y se aplican con mayor amplitud y en sentido más razonable las formas y requisitos que regulan la actuación procesal. Sobre el particular, la Corte ha sido enfática en señalar que:

*“El debido proceso y el acceso a la justicia (CP arts. 29, 228 y 229) son derechos fundamentales **que obligan a interpretar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio pro actione)**. Si bien los derechos mencionados no se vulneran cuando se inadmite un recurso o acción por no concurrir los presupuestos legales para su aceptación, la decisión judicial no debe ser arbitraria ni irrazonable. **Se impone, por lo tanto, adoptar la interpretación que tome en cuenta el espíritu y finalidad de la norma y que sea más favorable para la efectividad del derecho fundamental.**” (Sentencia T-538/94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).*

6.10. Integrar los conceptos de antiformalismo e interpretación conforme a la garantía consagrada en el artículo 229 de la Carta, en manera alguna busca desconocer o debilitar el papel protagónico que cumplen las reglas de procedimiento en la ordenación y preservación del derecho de acceso a la justicia, ni contrariar el amplio margen de interpretación que el propio orden jurídico le reconoce a las autoridades judiciales para el logro de sus funciones públicas. **Por su intermedio, lo que se pretende es armonizar y racionalizar el ejercicio de tales prerrogativas, evitando que los criterios de aplicación de la ley, excesivamente formalistas, en cierta medida injustificados o contrarios al espíritu o finalidad de las normas aplicables, puedan convertirse en un obstáculo insuperable que terminen por hacer nugatorio el precitado derecho a la protección judicial y, por su intermedio, el desconocimiento de valores superiores como la igualdad de trato, la libertad y el debido proceso.** (Se resalta)³¹.

En consecuencia, por todo lo antes expuesto debe concluirse que en virtud de los principios *pro damnato* y *pro actione* y del derecho fundamental de Acceso a la Administración de Justicia, en caso de duda en la configuración o no de la caducidad del medio de control deberá admitirse la demanda.

Por consiguiente, dado que en el presente caso se reúnen los requisitos para admitir la demanda, se revocará el auto impugnado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. MP: Rodrigo Escobar Gil.

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓCASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, del 25 de junio de 2013, mediante el cual se rechazó la demanda. En consecuencia, se dispone:

- 1) **ADMITIR** la demanda contentiva de la acción de reparación directa instaurada por la señora Edna Murielle Rubio Villate contra La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.
- 2) **NOTIFÍQUESE** personalmente al Ministerio de Defensa – Policía Nacional y **hágase** entrega del traslado correspondiente.
- 3) **NOTIFÍQUESE** personalmente al Ministerio Público.
- 4) **NOTIFÍQUESE** personalmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.
- 5) **FÍJESE** en lista el proceso por el término legal.
- 6) **FÍJENSE** por parte del Tribunal *a quo* los gastos ordinarios del proceso.

SEGUNDO: RECONOCER personería al doctor Juan Pablo Orjuela Vega, portador de la tarjeta profesional No. 130.805 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado de la parte actora, en los términos del poder obrante a folio 24 del cuaderno 1.

TERCERO: Ejecutoriado este auto, envíese el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCÓN

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA