

CADUCIDAD DE LA ACCION - Nocion. Definicion. Concepto / CADUCIDAD DE LA ACCION – Opera ipso jure

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. La parte demandante tiene la carga procesal de iniciar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, perderá la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. El fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. El término de caducidad es aquel plazo máximo, perentorio y preclusivo, de naturaleza objetiva, dentro del cual las acciones –hoy medios de control- pueden ser ejercidas, que corre indefectiblemente y no se interrumpe ni se suspende, salvo en el evento del trámite de la conciliación extrajudicial, la cual es de obligatorio agotamiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, en el que por expresa disposición legal se da dicha suspensión del término de caducidad de la acción mientras aquel se surte, sin sobrepasar de un máximo de tres meses. Y en caso de que el vencimiento de dicho término se produzca en día feriado o en época de vacancia, se correrá hasta el primer día hábil siguiente

CADUCIDAD DE LA ACCION - Conciliación extrajudicial suspende el término / CADUCIDAD DE LA ACCION - No procede por haberse presentado la demanda dentro del término

[D]e conformidad con lo dispuesto por el literal i) del artículo 164 del CPACA, la demanda debía ser presentada, en principio, máximo el día 6 de diciembre de 2012. No obstante, consta que la parte actora, el día 31 de octubre de 2012, es decir cuando faltaban 36 días para cumplirse los dos años del término de caducidad de la acción, presentó ante la Procuraduría II Judicial 16 para asuntos administrativos una solicitud de conciliación extrajudicial con las entidades aquí demandadas, por los hechos que son objeto del presente proceso y que dentro de dicho procedimiento se llevó a cabo audiencia de conciliación, en la cual ésta se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes convocadas y la inasistencia del municipio de Hatillo de Loba, dándose por surtida la etapa conciliatoria y por terminado el procedimiento extrajudicial. El 13 de diciembre de 2012, la Procuradora expidió constancia, en la que luego de hacer un recuento del procedimiento adelantado desde la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial por parte de Alberto de Jesús Tamayo Peñuela, anotó que el día de la audiencia celebrada el 10 de diciembre de 2012, la conciliación se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de Cormagdalena y el Departamento de Bolívar y la inasistencia del municipio de Hatillo de Loba, por lo que se dio por agotado el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa (...) Es decir que en el sub-lite, a partir del 14 de diciembre de 2012, día siguiente a aquel en que fue expedida la certificación por parte de la Procuraduría General de la Nación sobre el agotamiento de la etapa de conciliación prejudicial, se reanudó la contabilización del término de caducidad de la acción, respecto del cual faltaban 36 días para presentar la demanda en forma oportuna, que debió serlo, por lo tanto, máximo el día 18 de enero de 2013 y, como ya se dijo, la misma fue presentada el día 19 de diciembre de 2012, por lo cual resulta evidente que la misma fue oportuna, por cuanto se presentó en tiempo, dentro del término de caducidad que la ley establece para el medio de control de la reparación directa.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 164, LITERAL i / LEY 1285 DE 2009 - ARTICULO 13

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00003-01(50403)

Actor: ALBERTO DE JESUS TAMAYO PEÑUELA

Demandado: DEPARTAMENTO DE BOLIVAR Y OTROS

Referencia: APELACION AUTO QUE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA ACCION

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra del auto del 11 de febrero de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar en la audiencia inicial del proceso de la referencia, mediante el cual declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa ejercido por la demandante.

ANTECEDENTES

1. El 19 de diciembre de 2012 el señor Alberto de Jesús Tamayo Peñuela, a través de apoderado debidamente constituido y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda en contra del Departamento de Bolívar, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena -Cormagdalena- y el municipio de Hatillo de Loba-Bolívar, cuyas pretensiones apuntan a que se declare la responsabilidad extracontractual de las entidades demandadas y se las condene a indemnizar los daños y perjuicios que sufrió el demandante por los daños causados a un predio de su propiedad con ocasión de trabajos públicos *“(...) al construir y no efectuar mantenimiento debido tanto en forma como en tiempo el farillón sobre el cual se construyó la carretera que conduce del Municipio*

de Hatillo de Loba al Municipio de La Victoria y obras anexas en la Isla de Mompos, a la altura del predio de propiedad (...)” del demandante (f. 30, c. 1).

1.1. En el fundamento fáctico de la demanda, explicó que era propietario de un predio ribereño en el cual el río Magdalena abrió 3 boquetes con más de 300 metros de boca cada uno, que ocasionaron destrucción de pastos mejorados, pérdida de ganado, cultivos, vías e infraestructura (cercas, corrales, establos) y que fueron producidos a la negligencia, error y obras o trabajos directos realizados por Cormagdalena y que fueron iniciados en julio de 2010 aproximadamente, en el lugar donde se produjo el rompimiento del jarillón, pero luego de 3 días fueron inexplicablemente abandonados para empezar obras en otra parte, dejando debilitado dicho jarillón a la altura de su predio, el que con la primera creciente se rompió y causó un inmenso desastre a toda la isla de Mompos.

1.2. Adujo que el Departamento de Bolívar también era responsable por negligencia, porque sobre el jarillón está la carretera que comunica a las poblaciones de Hatillo de Loba y La Victoria, construida desde hace más de 15 años y a la que jamás se le había hecho mantenimiento por lo menos hasta la fecha del desastre, el 5 de diciembre de 2010.

1.3. En cuanto al municipio de Hatillo de Loba, manifestó que fue negligente porque a pesar de múltiples comunicaciones y circulares de orden nacional y ante los reclamos de la comunidad, la alcaldía jamás gestionó ni efectuó trabajos preventivos.

1.4. Los predios y tierras aledaños al lugar donde se originaron los hechos materia de la demanda, están dentro de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –Cormagdalena-, a quien entre sus funciones le corresponde promover o ejecutar directamente proyectos de adecuación de tierras, avenamiento y control de inundaciones, etc.

2. En la audiencia inicial llevada a cabo por el Tribunal Administrativo de Bolívar, éste **declaró no probada la excepción de caducidad** propuesta por la parte demandada municipio de Hatillo de Loba y Cormagdalena, por cuanto el *a-quo* consideró que teniendo en cuenta la fecha de los hechos, 5 de diciembre de 2012, cuando se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, el 31 de octubre de

2012, aún no había transcurrido el término de caducidad; posteriormente se expidió la constancia de no conciliación con fecha 13 de diciembre de 2012, es decir que hubo una interrupción en dicho término y a partir de dicha fecha, se vuelve a contar el plazo restante, por lo que cuando se presentó la demanda el 19 de diciembre de 2012, no se había producido la caducidad (f. 170, c. ppl.).

3. Tanto el municipio de Hatillo de Loba como Cormagdalena interpusieron **recurso de apelación** en contra de la anterior decisión (disco compacto correspondiente a la audiencia inicial), en el cual el primero manifestó que en la demanda se adujo que los daños fueron por causa de los trabajos adelantados por Cormagdalena y el municipio para mitigar la problemática del río que pasa por esa población y que afectó a muchas personas; y dichos trabajos, como consta en el convenio suscrito y se informó en la contestación de la demanda, se realizaron en el año 2009 y principios de 2010, situación que era conocida por el demandante, como éste lo confiesa. Por lo tanto, sacando las cuentas, se produjo el fenómeno de la caducidad, pues el demandante presentó la demanda fuera de término.

4. Por su parte, Cormagdalena llamó la atención sobre el hecho de que si bien en la demanda se indica como fecha de los hechos el 5 de diciembre de 2010, también se señala que fueron los trabajos de las entidades demandadas los que produjeron el daño y por lo tanto se debe tener en cuenta la fecha de tales obras.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

4. Esta Corporación es competente para conocer del presente proceso, comoquiera que supera la cuantía exigida por el numeral 6 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹. De igual forma, se advierte que el auto a través del cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander declaró no probada la excepción de caducidad del medio de control de reparación directa, es una providencia apelable, de

¹La cuantía del proceso se encuentra estimada en la suma \$ 1 862 486 440,00, correspondiente a la valoración de los daños causados por la inundación del predio del demandante (f. 34, c. 1) y la cuantía exigida por el numeral 6 del artículo 152 del C.P.A.CA., para que un proceso de reparación directa iniciado en diciembre de 2012 estuviera a cargo en primera instancia de los Tribunales Administrativos es \$ 283 350 000, cifra que resulta de multiplicar el valor del salario mínimo mensual legal vigente para el año 2012 por 500.

conformidad con lo establecido en el inciso 4° del numeral 6 del artículo 180 de la mencionada codificación.

Problema jurídico

5. Teniendo en cuenta lo decidido en el auto impugnado y los términos del recurso de apelación, se deberá resolver si la demanda fue presentada oportunamente o si ya había transcurrido el término de caducidad para el medio de control de reparación directa, como aseguran los apelantes.

La caducidad de la acción

6. Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. La parte demandante tiene la carga procesal de iniciar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y, de no hacerlo en tiempo, perderá la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

7. El fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial.

8. El término de caducidad es aquel plazo máximo, perentorio y preclusivo, de naturaleza objetiva, dentro del cual las acciones –hoy medios de control- pueden ser ejercidas, que corre indefectiblemente y no se interrumpe ni se suspende, salvo en el evento del trámite de la conciliación extrajudicial, la cual es de obligatorio agotamiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009², en el que por expresa disposición legal se da dicha suspensión del

² **Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia:** “Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la [Ley 270 de 1996](#) el siguiente: // “Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en

término de caducidad de la acción mientras aquel se surte, sin sobrepasar de un máximo de tres meses. Y en caso de que el vencimiento del término de caducidad se produzca en día feriado o en época de vacancia, se correrá hasta el primer día hábil siguiente³.

9. Es así como el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, *“Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”*, establece:

“ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD.- 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 2º 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”.

10. Esta norma fue reglamentada por el artículo 3º del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009, el cual señala:

Artículo 3º. *Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:*

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

los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.

³ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal, en cuanto prevé que *“en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario, pero si el último fuere feriado o vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”*. Al respecto, se pueden consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 21 de octubre de 2009, expediente 37.240, auto del 27 de mayo de 2009, expediente 36.609 y auto del 10 de diciembre de 2009, expediente 37.517.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. *Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.*

11. De acuerdo con lo anterior, no cabe duda de que el ordenamiento jurídico contempla tres eventos distintos en los cuales finaliza la suspensión del término de caducidad y que éste se reanudará cuando suceda cualquiera de ellos, el que primero se presente. Así lo ha manifestado la jurisprudencia:

Y en lo que a los efectos de esa solicitud atañe, el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, precisa que el término de caducidad de las acciones en materia contencioso administrativa admiten el mecanismo alternativo de solución de conflictos de la conciliación, y por eso puede ser suspendido, por una sola vez, hasta que se cumpla cualquiera de los supuestos que se presentan a continuación, sin que en ningún caso pueda superar el plazo de 3 meses, según lo que acaezca primero.

(...) Conforme a la normativa transcrita, la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad hasta el momento en que se logre el acuerdo, éste se registre, si así lo ordena la ley, se expidan las constancias previstas en el artículo segundo⁴ o se cumpla el plazo de tres meses, después de presentada la solicitud, sin que se celebre la

⁴ [3] “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.”

audiencia. La norma no amplía el término de caducidad, simplemente un plazo para que la conciliación se surta en el menor tiempo posible⁵.

El caso concreto

12. En el *sub-lite*, la parte actora adujo como hecho causante del daño la inundación que se presentó en el predio de su propiedad, la cual imputó a acciones y omisiones de las entidades demandadas y manifestó que tal hecho se produjo el día 5 de diciembre de 2010.

13. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por el literal i) del artículo 164 del CPACA⁶, la demanda debía ser presentada, en principio, máximo el día 6 de diciembre de 2012. No obstante, consta que la parte actora, el día 31 de octubre de 2012, es decir cuando faltaban 36 días para cumplirse los dos años del término de caducidad de la acción, presentó ante la Procuraduría II Judicial 16 para asuntos administrativos una solicitud de conciliación extrajudicial con las entidades aquí demandadas, por los hechos que son objeto del presente proceso y que dentro de dicho procedimiento se llevó a cabo audiencia de conciliación, en la cual ésta se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes convocadas y la inasistencia del municipio de Hatillo de Loba, dándose por surtida la etapa conciliatoria y por terminado el procedimiento extrajudicial (f. 3, c. 1).

14. El 13 de diciembre de 2012, la Procuradora expidió constancia, en la que luego de hacer un recuento del procedimiento adelantado desde la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial por parte de Alberto de Jesús Tamayo

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 9 de septiembre de 2013, expediente 47610, C.P. Enrique Gil Botero.

⁶ **“ARTÍCULO 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia (...)”

Peñuela, anotó que el día de la audiencia celebrada el 10 de diciembre de 2012, la conciliación se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de Cormagdalena y el Departamento de Bolívar y la inasistencia del municipio de Hatillo de Loba, por lo que se dio por agotado el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa (f. 6, c. 1).

15. Como claramente se observa, la anterior certificación corresponde a aquella a la cual hacen referencia el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, lo cual significa que a partir del día siguiente a la fecha en la cual fue expedida, se reanudaba la contabilización del término de caducidad⁷, que había quedado suspendido cuando faltaban 36 días para su vencimiento. Al respecto, en asunto similar, esta Corporación resolvió:

Sin embargo, obra en el proceso constancia expedida por la Procuraduría 138 Judicial II Administrativa, de 25 de agosto de 2010, en la cual se certifica que la parte demandante presentó solicitud de conciliación prejudicial el 16 de junio de 2010 y que se declaró fallida la audiencia celebrada el 11 de agosto de 2010.

Por consiguiente, debe tenerse en cuenta que el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 prescribe:

“La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los Agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta: 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”.

Así, debe entenderse que el término de la caducidad de la acción se suspendió hasta cuando se expidió la constancia de que trata el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, por cuanto éste fue el supuesto normativo que ocurrió primero y no, como lo consideró el Tribunal, hasta el día siguiente a aquél en que se celebró la audiencia de conciliación.

Ahora, como ya se dijo, la caducidad de la acción operaba el 24 de junio de 2010; no obstante, como el 16 de junio de 2010 la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, a partir de ese día se suspendió el término de caducidad, de modo que, al

⁷ Ver, por ejm: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 2 de mayo de 2013, expediente 46200, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

reanudarse el cómputo del mismo, debían contarse 9 días calendario⁸ que faltaban para completar aquel término.

Como el 25 de agosto de 2010 se expidió la constancia que certifica que la audiencia de conciliación celebrada el 11 de esos mismos mes y año se declaró fallida, el término de caducidad se debía reanudar el 26 de agosto de 2010 y, por tanto, los interesados tenían hasta el 3 de septiembre del mismo año para presentar la demanda.

En consecuencia y como quiera que la demanda se presentó el 27 de agosto de 2010, es claro que para ese momento la acción aún no había caducado⁹.

18. Es decir que en el *sub-lite*, a partir del 14 de diciembre de 2012, día siguiente a aquel en que fue expedida la certificación por parte de la Procuraduría General de la Nación sobre el agotamiento de la etapa de conciliación prejudicial, se reanudó la contabilización del término de caducidad de la acción, respecto del cual faltaban 36 días para presentar la demanda en forma oportuna, que debió serlo, por lo tanto, máximo el día 18 de enero de 2013 y, como ya se dijo, la misma fue presentada el día 19 de diciembre de 2012, por lo cual resulta evidente que la misma fue oportuna, por cuanto se presentó en tiempo, dentro del término de caducidad que la ley establece para el medio de control de la reparación directa. En consecuencia, resulta procedente la confirmación de la providencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

CONFÍRMASE el auto del 11 de febrero de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander.

DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen, una vez se encuentre en firme este proveído.

⁸ Esos días deberán computarse como calendario y no como hábiles, en la medida en que corresponden al plazo restante para el vencimiento del término de caducidad de la acción, el cual se cuenta como calendario.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 29 de agosto de 2012, expediente 43859, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

DANILO ROJAS BETANCOURTH