

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Apelación auto que rechazó demanda / RECHAZO DE DEMANDA POR CADUCIDAD DE MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Declarada por presentación extemporánea del libelo demandatorio / CADUCIDAD - No operó por tratarse de un daño de ejecución continuada que se encuentra aun vigente

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los hechos objeto de la demanda, la acción de la referencia debe ser rechazada por caducidad o si, como lo señala la parte actora, se cumplen los presupuestos para considerar que no han empezado a correr los términos para dar inicio al cómputo de la oportunidad para acceder a la justicia, pues se reclama porque el vehículo de su propiedad fue embargado, en razón del ilícito del que él mismo fue víctima y el automotor continua fuera del comercio.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 164

CADUCIDAD - Noción / CADUCIDAD - Constituido en el ordenamiento por razones de seguridad jurídica eficiencia y economía procesal / CADUCIDAD - Limita el tiempo para ejercer el derecho de acción / CADUCIDAD - Representa un plazo perentorio para que las partes impulsen el litigio / TERMINO DE CADUCIDAD - Determina el tiempo en el cual el derecho puede ser útilmente ejercitado

Por razones de seguridad jurídica, eficiencia y economía procesal, el legislador dispone la extinción de las acciones judiciales que no se ejercen en el término previsto, estableciendo así la carga de acudir a la justicia con prontitud, esto es, dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de hacerlo. Las normas de caducidad se fundan en el interés de que los litigios no persistan en el tiempo, en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Ejercicio oportuno. Fundamento normativo / TERMINO DE CADUCIDAD DE MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Dos años desde el día siguiente a la ocurrencia del hecho dañoso que motiva la presentación de la demanda o de su conocimiento por el demandante

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo que tiene que ver con la caducidad de los medios de control, establecidos para acceder a la justicia, concretamente sobre el contractual y de reparación directa, preceptúa (...) en orden a que se declare la responsabilidad del Estado para la reparación de un daño por acción u omisión de agentes estatales, el término de los dos años para acceder a la justicia se cuenta desde el día siguiente del insuceso, a partir de su ocurrencia o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la misma.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 164

CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL - Cómputo del Término en daños de ejecución continuada / DAÑO DE TRACTO SUCESIVO O DE EJECUCION CONTINUADA - Conteo término de caducidad desde que se verifica la cesación del daño invocado

Se tiene que cuando se trata de un daño continuado, es decir extendido en el tiempo, el conteo del término de los dos años comienza desde la cesación, sin perjuicio de que el medio de control se ejerza estando en vigor la vulneración.

CONTEO TERMINO DE CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - Aplicación excepcional del principio pro actione / PRINCIPIO PRO ACTIONE - Fundamento normativo / PRINCIPIO PRO ACTIONE - Término de caducidad para accionar no debe empezar a contarse desde cuando se produjo la actuación causante del daño sino desde que el afectado tuvo conocimiento del mismo / ADMISION DE DEMANDA - Es procedente cuando no se logra determinar el momento desde el cual se debe contabilizar término de caducidad

En lo que tiene que ver con el principio Pro Actione (art. 229 de la C.P.), para efectos de determinar la caducidad de la oportunidad para acceder a la administración de justicia en reparación directa, esta Corporación ha señalado que el juez contencioso debe “computar el plazo de caducidad a partir del momento en el cual el demandante conoció la existencia del hecho dañoso por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción”. Igualmente, se ha sostenido que procede la admisión de la demanda cuando no es posible establecer si la oportunidad feneció, “sin perjuicio de la facultad con que cuenta el juez para analizar, en el momento de decidir la controversia, el fenómeno de la caducidad de la acción, una vez se hayan allegado al expediente suficientes elementos de juicio que permitan determinar el preciso momento a partir del cual debió iniciarse el cómputo de caducidad para el ejercicio de la acción en el caso concreto”. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la aplicación excepcional del principio pro actione en el conteo del término de caducidad del medio de control, consultar auto de 13 de diciembre de 2007, Exp. 33991, MP. Ramiro Saavedra Becerra; sobre la admisión de la demanda cuando no es posible establecer si fenece el término de caducidad, consultar Auto de 22 de marzo de 2007, Exp. 32935, MP. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 229

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 - Aplicación preferente de los principios pro homine y pro actione / PRINCIPIO PRO HOMINE - Busca aliviar los rigores de las normas que consagran plazos extintivos para ejercer acciones / PRINCIPIO HOMINE - En caso de duda se debe resolver de la manera más beneficiosa al accionante

En relación con el principio Pro Homine, la jurisprudencia ha sostenido que se trata de un “ingrediente hermenéutico potencializador de los derechos fundamentales”, cuya “eficacia en el ordenamiento jurídico interno fue reconocida por el propio constituyente en disposiciones como el artículo 93 superior al consagrar que ‘Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno’. (...) En armonía con lo expuesto, cabe precisar que, en virtud de los principios Pro Actione y Pro Homine (art. 229 de la C.P.), en los términos del artículo 93 superior, entre dos interpretaciones posibles, corresponde al juez resolver el caso concreto de la manera más beneficiosa, es decir, permitiendo el acceso a la justicia, de ser ello posible, para que el actor obtenga la reparación que demanda, si a ello hay lugar.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la aplicación preferente del principio pro homine como ingrediente hermenéutico potencializador del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, consultar sentencia de 22 de enero de 2009, Exp. 2007-00682, MP. María Nohemí Hernández Pinzón.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 93 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 229

MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - Se evidenció que el perjuicio demandado emana de un daño de ejecución continuada que aún se encuentra vigente / DAÑO DE EJECUCION CONTINUADA - Medida judicial de embargo que sacó de comercio vehículo de propiedad del actor / CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - No operó. Aplicación de los principios pro actione y pro homine / CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA - No se demostró cesación del daño invocado por lo que no se encontró fenecido el término señalado en la norma

En virtud de la prevalencia del derecho fundamental de la demandante al acceso a la administración de justicia y de los principios Pro Actione y Pro Homine, previstos en los artículos 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, respectivamente, así como del principio Pro Damato, el cual “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”, la Sala revocará el auto proferido el 9 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” que rechazó la demanda, por caducidad de la acción. (...) pues se evidencia que la parte actora reclama un perjuicio generado con ocasión de la “falla o falta en el servicio o de la administración” que condujo a que el vehículo tracto-camión de placas SNH 957 de su propiedad estuviera por fuera del comercio y “no poder movilizarlo durante ocho (8) años”, por no haberse dado cumplimiento a la orden impartida por la Fiscalía de cambiar el nombre del propietario, daño que, a juicio de la parte actora, no ha cesado, hasta tanto no se produzca la cancelación de la medida judicial que sacó el vehículo de comercio, la que, según certificado de tradición y libertad n.º 687 de 25 de febrero de 2013 se encuentra vigente.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-36-000-2013-00234-01(47739)

Actor: HECTOR JULIO PAMPLONA GIL

Demandado: SECRETARIA DE TRANSITO DE CUNDINAMARCA Y SIETT DE SOACHA

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

Resuelve la sala el recurso de apelación interpuesto por el señor Héctor Julio Pamplona Gil contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, el 9 de mayo de 2013, para rechazar la demanda por caducidad de la acción.

ANTECEDENTES

El 1 de marzo del año en curso, el señor Héctor Julio Pamplona Gil, a través de apoderado, presentó demanda de reparación directa contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cundinamarca y la Unión Temporal Servicios Integrados Especializados Tránsito y Transporte Cundinamarca-SIETT Regional Soacha, integrada por DISMACOR S.A., CEICE S.A.S., Jaime Hernando Lafaurie Vega y DIAPOPA LTDA., para que se les declare administrativamente responsables por los perjuicios materiales y morales, porque un vehículo de su propiedad fue inmovilizado y se encuentra fuera del comercio.

Las pretensiones se fundamentan en los siguientes hechos:

i) El señor Héctor Julio Pamplona Gil “es propietario desde el día once (11) de noviembre del año mil novecientos noventa y tres (1993), del vehículo clase TRACTOMULA, marca CHEVROLET, modelo 1988, color CAFÉ TERRACOTA, línea SUPER BRIGADIER, placas SNH 957, (...), matriculado en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Soacha Cundinamarca, según acta o manifiesto número 046980 de la ciudad de Bogotá de fecha 12 (sic) de 1987”.

ii) El 24 de septiembre de 2003, el actor solicitó el certificado de tradición y libertad del vehículo antes citado, el que le fue expedido “dos (2) años después”, a nombre de un tercero, razón por la cual procedió a instaurar denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación-Fiscalía Seccional Soacha.

Para el efecto sostuvo, que con complicidad *“de algunos funcionarios activos del año 2003, de la regional de Tránsito de Soacha”*, su nombre como propietario del tracto-camión de placas SNH 957 fue suplantado y su firma falsificada, para lo cual *“se valieron del archivo o carpeta de dicho automotor y del recibo oficial de ingreso 1383769 de fecha enero veintitrés (23) de dos mil tres (2003), con esa copia empieza la suplantación de propietario ya que esta certifica que el vehículo está a paz y salvo de impuestos y luego desaparecen el formulario de revisión técnico mecánica número 44554 T.T. la cual fue elaborada por la serviteca de Barranquilla”*.

iii) El 1 de noviembre de 2007, la Fiscalía Seccional 39 de Soacha *“determinó que existía falsedad en documento público y ordenó (...) la cancelación de la inscripción de la propiedad del vehículo de placas SNH 957 en cabeza de JUAN AGUSTÍN MENDOZA CRUZ y más concretamente del traspaso número 2295646-03-11001 de fecha 21 de enero de 2003, por falso”*. Decisión que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Soacha ignoró, por lo que la Fiscalía el 22 de mayo de 2008, mediante el oficio 01032 se vio obligada a emitir nuevamente la orden de cancelación de la inscripción del traspaso.

iv) No obstante y dado que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Soacha desatendió la orden emitida por la Fiscalía, el actor instauró acción de tutela para que le fueran amparados los derechos al debido proceso, mínimo vital y a la propiedad, que el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha amparó ordenando al SIETT-Regional Soacha acatar la orden impartida por la Fiscalía, es decir, cancelar la inscripción de Juan Agustín Mendoza Cruz, en calidad de propietario del vehículo de placas SNH 957.

v) El 28 de febrero de 2011, Servicios Integrados Especializados Tránsito y Transporte Cundinamarca-SIETT Regional Soacha Cundinamarca, en cumplimiento de la orden impartida por el Juez de tutela, procedió de la manera dispuesta por la Fiscalía y expidió el certificado de tradición del vehículo de placas SNH 957, a nombre del señor Héctor Julio Pamplona Gil.

Providencia impugnada

El *a quo* rechazó la demanda por caducidad de la acción. Sostuvo que la situación fáctica expuesta da lugar a sostener que el actor tuvo conocimiento del daño

antijurídico el 18 de junio de 2008, fecha en la cual empezó a correr término de los dos años, para acudir ante la administración de justicia, en orden a la reparación del daño causado. Señaló el tribunal:

“(...) la colaboración de los funcionarios de la administración municipal de Soacha y del SIETT de Soacha para permitir la inscripción de un traspaso de vehículo falso se concretó el 1 de noviembre de 2007, cuando la Fiscalía 37 Delegada ante los Juzgados Penales de Soacha determinó la falsedad del traspaso y ordenó su cancelación, a partir de esa fecha el demandante en los términos del artículo 164 del CPACA conoce el hecho dañoso (...).

(...)

(...) la orden fue emitida en el año de 2007, se requirió para su cumplimiento el 22 de mayo de 2008 sin que se obtuviera respuesta de la entidad responsable, posteriormente, la Fiscalía 37 requirió nuevamente para el cumplimiento de la orden judicial el 18 de junio de 2008 a través del oficio No. 01146 recibido en la entidad el 19 de junio de 2008, al que tampoco se dio respuesta.

(...)

Observa la Sala que en el caso bajo examen, el demandante tuvo conocimiento real de la omisión de la autoridad de tránsito al cumplimiento de las órdenes dadas por la Fiscalía, desde la comunicación por la fiscalía instructora a la autoridad de tránsito sobre la declaratoria de falsedad del documento de traspaso. Aun cuando el señor Héctor Julio Pamplona Gil fungía como denunciante en el proceso penal por el fraude cometido, la Sala tomará como la fecha de conocimiento del daño antijurídico la del oficio de 18 de junio de 2008, transcurridos más de siete meses desde que fue impartida la orden de cancelar la inscripción falsa del traspaso.

Así, pese a que dos años después de conocido este hecho omisivo el demandante interpuso acción de tutela que obtuvo decisión favorable, según reiterada jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, esta acción no revive términos, ni sirve para suplir la incuria o inacción del demandante, por tanto, debe contarse la caducidad de la acción desde la fecha en que se tuvo conocimiento de la omisión de la administración, que para la Sala se consolida el 19 de junio de 2008, fecha de radicación del segundo requerimiento de la Fiscalía para que se cumpliera su orden, cuando ya habían transcurrido más de siete meses desde la emisión de la orden judicial de cancelación de la inscripción falsa.

Por tanto, el término para presentar la demanda de reparación directa venció el 20 de junio de 2010, es decir, previo a la solicitud de conciliación y a la presentación de la demanda, por lo que se considera que la acción ha caducado”.

Recurso de apelación

La parte demandante interpone recurso de apelación. Para el efecto, señala que la acción de reparación directa de que trata el presente asunto no ha caducado, toda

vez que i) si bien el demandante tuvo conocimiento de la omisión de la autoridad de tránsito, esto no implica la consumación del daño, dado que, desde el mismo momento desplegó los mecanismos a su alcance para que se cumpliera lo resuelto por la Fiscalía Delegada, sin resultado alguno, ii) *“no existe ilustración sobre el número de oportunidades en que un ciudadano debe insistir ante una autoridad administrativa para que se respeten y se cumplan sus derechos civiles”* y se dé cumplimiento a las órdenes impartidas por las distintas autoridades, para el caso de la Fiscalía Delegada y del Juez de tutela y iii) desconocer las insistentes reclamaciones del actor ante la entidad demandada es premiar las omisiones y actuaciones de las entidades estatales que, como el SIETT-Soacha, pasan por alto las decisiones judiciales de obligatorio cumplimiento no solo para los ciudadanos del común, sino también para la administración.

Finalmente, respecto del daño, por cuya reparación aboga, señala que, si bien la entidad demandada dio cumplimiento, en febrero de 2011, a las órdenes impartidas por el Juez de tutela y por la Fiscalía 37 Seccional, tal como se indicó en los hechos, lo cierto es que los derechos del actor siguen siendo vulnerados, toda vez que el vehículo continúa fuera del comercio, es decir la restricción impuesta por la medida judicial se encuentra vigente. Agrega que no entiende la contradicción del *a quo* respecto de los considerandos de la providencia y de la decisión, pues, al tiempo que reconoce que *“el 28 de febrero de 2011 acataron la orden judicial, sin embargo, según certificado de libertad y tradición 687 de 25 de febrero de 2013 el vehículo se encuentra fuera del comercio, por lo que continúa la vulneración de los derechos del demandante”*, rechazó la demanda por caducidad de la acción. Siendo así, concluye que la posibilidad de acceder a la justicia no ha fenecido.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 125 y 150 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación y Sala conocer los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos en primera instancia por los tribunales administrativos. Para el efecto, el que dispone el rechazo de la demanda, de conformidad con los artículos 243.1 *ibídem*.

2. El derecho de acceso a la justicia

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece requisitos que las demandas deben observar para que se proceda a su admisión, relacionados con el cumplimiento de los presupuestos encaminados a que la litis pueda resolverse de fondo, en el marco de las garantías procesales de las partes y de los terceros, sin afectar en todo caso el derecho de **acceso a la justicia** de quienes presentan a los jueces los litigios para obtener una solución.

Ahora bien, respecto del derecho fundamental en mención, la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado:

*“(…), habida consideración que la libertad del juzgador se ve limitada -como señala De Otto¹- por la necesidad de garantizar tres valores esenciales a todo Estado de Derecho: (i) la seguridad jurídica; (ii) la garantía de la igualdad y (iii) la unidad del Derecho. Postulados que convergen en un principio básico de la democracia constitucional, consignado en los artículos 229 superior y 2 LEAJ, **el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia.***

Garantía fundamental que también es reconocida ampliamente por múltiples instrumentos internacionales. Así el artículo 8 numeral 1 y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, según la interpretación que se ha hecho por la Comisión Interamericana, reconoce el derecho al acceso a la justicia, como implícito en el derecho a ser oído, dentro de las garantías judiciales y como base de protección de los derechos humanos² (se subraya).

A su turno, artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, señala que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley” (destaca la Sala).

Por su parte, el numeral 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas,

¹ “La libertad del juez (en aplicación del derecho) lesiona el principio de igualdad en la medida en que permite que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez o por varios, introduciendo así un factor de diversificación del que puede resultar que la ley no es igual para todos”: De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de fuentes*, Madrid, Ariel Derecho, 1995, p. 290.

² “El derecho a un proceso judicial independiente imparcial implica no sólo el derecho a tener ciertas garantías observadas en un procedimiento ya instituido, también incluye el derecho a tener acceso a los tribunales, que puede ser decisivo para determinar los derechos de un individuo (Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, Informe 10/95, caso 10.580, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995).”: Balbuena, Patricia “La Justicia no tiene rostro de mujer – obstáculos para acceso de las mujeres a la justicia”. En: AAVV *El acceso a la justicia entre el derecho formal y el derecho alternativo*, ILSA, 2006, pp. 240 a 243.

aprobado mediante la Ley 74 de 1968, prevé que “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil” (resaltado fuera de texto original).

Por último, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobada en nuestro país por la Ley 16 de 1972, establece:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”
(se destaca).

*Con esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el este derecho no se materializa con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; sino que por el contrario, **el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo**³. Y por lo mismo no ha dudado en reconocerle su carácter de **derecho fundamental**⁴, a partir de lo dispuesto por el preámbulo y los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Constitución Política”⁵.*

3. Problema jurídico

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, corresponde a la Sala determinar si, de conformidad con los hechos objeto de la demanda, la acción de la referencia debe ser rechazada por caducidad o si, como lo señala la parte actora, se cumplen los presupuestos para considerar que no han empezado a correr los términos para dar inicio al cómputo de la oportunidad para acceder a la justicia, pues se reclama porque el vehículo de su propiedad fue embargado, en

³ Corte Constitucional, sentencia C 037 de 1996.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencias T- 006 de 1992; C-543 de 1992; C-544 De 1992; T-554 de 1992; C-572 de 1992; T-597 de 1992; C-599 de 1992; C-093/93, T-173 de 1993; T-320 de 1993, C-544-93, T-275-94, T-416 de 1944, T-067 de 1995, C-084 de 1995 , T-190 de 1995, C-037 de 1996, T-268 de 1996, T-502-97, C-652 de 1997, C-071-99, C-742-99, T-163/99, SU-091/00, C-1195 de 2001.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de mayo de 2011, radicado 19001-23-31-000-1998-02300-01 (19957), Actor: Medardo Torres Becerra, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

razón del ilícito del que él mismo fue víctima y el automotor continua fuera del comercio.

4. Caducidad de la acción

Por razones de seguridad jurídica, eficiencia y economía procesal, el legislador dispone la extinción de las acciones judiciales que no se ejercen en el término previsto, estableciendo así la carga de acudir a la justicia con prontitud, esto es, dentro del plazo fijado por la ley, so pena de perder la posibilidad de hacerlo.

Las normas de caducidad se fundan en el interés de que los litigios no persistan en el tiempo, en desmedro de la convivencia pacífica y que las entidades públicas puedan definir las gestiones y las políticas estatales en la materia, sin aguardar indefinidamente la solución de controversias que podrían impedir su adopción y ejecución.

5. Caducidad de la acción de reparación directa

El artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo que tiene que ver con la caducidad de los medios de control, establecidos para acceder a la justicia, concretamente sobre el contractual y de reparación directa, preceptúa:

“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”.

Siendo así, en orden a que se declare la responsabilidad del Estado para la reparación de un daño por acción u omisión de agentes estatales, el término de los dos años para acceder a la justicia se cuenta desde el día siguiente del insuceso, a partir de su ocurrencia o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de la misma.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la limitación temporal del derecho a acceder a la administración de justicia fijada por el legislador, tiene fundamento en el principio de la seguridad jurídica, pues busca impedir que

asuntos susceptibles de litigio permanezcan en el tiempo sin ser definidos judicialmente:

“La caducidad de la acción es un fenómeno que tiene por objeto consolidar situaciones jurídicas, que de lo contrario permanecerían indeterminadas en el tiempo, creando con ello inseguridad jurídica, pues una vez configurada impide acudir ante la Jurisdicción para que sea definida por ella determinada controversia”⁶.

De otra parte, se tiene que cuando se trata de un daño continuado, es decir extendido en el tiempo, el conteo del término de los dos años comienza desde la cesación, sin perjuicio de que el medio de control se ejerza estando en vigor la vulneración.

6. Los principios *Pro Actione* y *Pro Homine* y la caducidad de la acción de reparación directa

Los artículos 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁷ establecen que, conforme a los principios *Pro Actione* y *Pro Homine*, el Estado colombiano debe garantizar que la autoridad prevista por el sistema legal interno no solo decida “sobre los derechos de toda persona”, sino también que interprete y aplique las normas de la Convención y del ordenamiento jurídico interno de manera que no se suprima, limite o excluya el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención, en “*otros actos internacionales de la misma naturaleza*” y en la ley nacional.

En lo que tiene que ver con el principio *Pro Actione* (art. 229 de la C.P.), para efectos de determinar la caducidad de la oportunidad para acceder a la administración de justicia en reparación directa, esta Corporación ha señalado que el juez contencioso debe “computar el plazo de caducidad a partir del momento en el cual el demandante conoció la existencia del hecho dañoso por la sencilla razón de que sólo a partir de esta fecha tiene un interés actual para acudir a la jurisdicción”⁸ (subraya del texto). Igualmente, se ha sostenido que procede la admisión de la demanda cuando no es posible establecer si la oportunidad feneció, “sin perjuicio de la facultad con que cuenta el juez para analizar, en el momento de decidir la controversia, el fenómeno de la caducidad de la acción, una

⁶ Auto de 19 de julio de 2007, expediente 31135, C. P. Enrique Gil Botero.

⁷ Incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1992.

⁸ Auto de 13 de diciembre de 2007, expediente 33991, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

vez se hayan allegado al expediente suficientes elementos de juicio que permitan determinar el preciso momento a partir del cual debió iniciarse el cómputo de caducidad para el ejercicio de la acción en el caso concreto”⁹.

Así mismo, en relación con el principio *Pro Homine*, la jurisprudencia ha sostenido que se trata de un *“ingrediente hermenéutico potencializador de los derechos fundamentales”*, cuya *“eficacia en el ordenamiento jurídico interno fue reconocida por el propio constituyente en disposiciones como el artículo 93 superior al consagrar que ‘Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno’¹⁰”*.

En armonía con lo expuesto, cabe precisar que, en virtud de los principios *Pro Actione* y *Pro Homine* (art. 229 de la C.P.), en los términos del artículo 93 superior, entre dos interpretaciones posibles, corresponde al juez resolver el caso concreto de la manera más beneficiosa, es decir, permitiendo el acceso a la justicia, de ser ello posible, para que el actor obtenga la reparación que demanda, si a ello hay lugar.

7. Caso sub lite

A juicio de la Sala, es menester revocar el auto proferido el 9 de mayo de 2013, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, por las razones que se exponen a continuación:

De la lectura del libelo demandatorio, se colige que la parte actora pretende la reparación del daño material y moral causado, por *“falla o falta en el servicio o de la administración que condujo a que con el actuar de los funcionarios de los SERVICIOS INTEGRADOS ESPECIALIZADOS TRÁNSITO Y TRANSPORTE CUNDINAMARCA-SIETT REGIONAL SOACHA CUNDINAMARCA, el vehículo tracto-camión de placas SNH 957 estuviera por fuera del comercio y no poder movilizarlo durante ocho (8) años (...), por haber perdido tiempo en diligencias judiciales, solicitando certificados de Libertad y Tradición del citado vehículo, averiguando las circunstancias modo, tiempo, lugar en que sucedieron los hechos*

⁹ Auto de 22 de marzo de 2007, expediente 32935, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

¹⁰ Sentencia de 22 de enero de 2009, radicado 68001-23-15-000-2007-00682-01, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

constitutivos de la falsedad, solicitando al demandado en múltiples ocasiones que diera cabal cumplimiento a la orden de la Fiscalía de cambiar el nombre del propietario”, daño que, según lo sostiene la parte actora y lo reconoce el *a quo*, no ha cesado, en cuanto la medida judicial se encuentra vigente, toda vez que, según certificado de tradición y libertad n.º 687 de 25 de febrero de 2013 el vehículo no se encuentra en el comercio.

Ahora bien, la Sala advierte que, según los hechos narrados, no se cuenta con claridad sobre las circunstancias que rodearon el traspaso del vehículo tracto-camión de placas SNH 957. Se conoce sí que i) la Fiscalía Seccional 39 de Soacha, el 1 de noviembre de 2007 *“determinó que existía falsedad en documento público y ordenó (...) la cancelación de la inscripción de la propiedad del vehículo de placas SNH 957 en cabeza de JUAN AGUSTÍN MENDOZA CRUZ y más concretamente del traspaso número 2295646-03-11001 de fecha 21 de enero de 2003, por falso”,* ii) el 4 de febrero de 2011 el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha amparó los derechos fundamentales del actor, en el sentido de ordenar al SIETT-Regional Soacha acatar la orden impartida por la Fiscalía, es decir, cancelar la inscripción a nombre del señor Juan Agustín Mendoza Cruz, por falsedad y iii) no obstante Servicios Integrados Especializados Tránsito y Transporte Cundinamarca-SIETT Regional Soacha Cundinamarca haber acatado la orden, el automotor se encuentra fuera del comercio.

En consecuencia, en virtud de la prevalencia del derecho fundamental de la demandante al acceso a la administración de justicia y de los principios *Pro Actione* y *Pro Homine*, previstos en los artículos 25 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹¹, respectivamente, así como del principio *Pro Damato*, el cual *“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”*¹², la Sala revocará el auto proferido el 9 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” que rechazó la demanda, por caducidad de la acción.

Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de analizar el fenómeno, con base en las pruebas que se alleguen, debiendo para ello tener en cuenta que el 3 de mayo

¹¹ Incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1992.

¹² Auto de 13 de diciembre de 2007, expediente 33991, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

de 2011 la parte demandante formuló solicitud de conciliación prejudicial ante el Agente del Ministerio Público y el 29 de junio de 2011 se expidió la constancia respectiva (fls. 43, c. n.º 2 de pruebas). De lo que se concluye que, en virtud de los artículos 13 de la Ley 1285 de 2009¹³ y 3 del Decreto 1716 del mismo año¹⁴, el término de caducidad, de haber iniciado, se habría suspendido entre el 3 de mayo y el 29 de junio de 2011.

En armonía de lo expuesto, se evidencia que la parte actora reclama un perjuicio generado con ocasión de la *“falla o falta en el servicio o de la administración”* que condujo a que el vehículo tracto-camión de placas SNH 957 de su propiedad estuviera por fuera del comercio y *“no poder movilizarlo durante ocho (8) años”*, por no haberse dado cumplimiento a la orden impartida por la Fiscalía de cambiar el nombre del propietario, daño que, a juicio de la parte actora, no ha cesado, hasta tanto no se produzca la cancelación de la medida judicial que sacó el vehículo de comercio, la que, según certificado de tradición y libertad n.º 687 de 25 de febrero de 2013 se encuentra vigente.

En mérito de lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 9 de mayo de 2013, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”.

¹³ *“Apruébese 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 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’.”.*

¹⁴ *“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. || 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 reanuda 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”.*

SEGUNDO: Por reunir los requisitos legales **ADMITIR** la demanda de reparación directa instaurada por el señor Héctor Julio Pamplona Gil contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cundinamarca y la Unión Temporal Servicios Integrados Especializados Tránsito y Transporte Cundinamarca-SIETT Regional Soacha, integrada por DISMACOR S.A., CEICE S.A.S., Jaime Hernando Lafaurie Vega y DIAPOPA LTDA.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente al i) representante legal de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cundinamarca y la Unión Temporal Servicios Integrados Especializados Tránsito y Transporte Cundinamarca-SIETT Regional Soacha, integrada por DISMACOR S.A., CEICE S.A.S., Jaime Hernando Lafaurie Vega y DIAPOPA LTDA., de conformidad con lo dispuesto en los artículos 198 y 199 del C.P.A.C.A. y ii) señor Agente de Ministerio Público, sin perjuicio de las comunicaciones por medio electrónico¹⁵.

CUARTO: DISPONER que se notifique por estado al señor Héctor Julio Pamplona Gil.

QUINTO: Para gastos procesales se **SEÑALA** la suma de ciento cincuenta mil pesos (\$150.000), que deberán ser consignados por la parte demandante a nombre de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEXTO: DAR EL TRASLADO de que trata el artículo 172 del C.P.A.C.A.

Las anteriores previsiones serán cumplidas por el *a quo*.

En firme este proveído **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

¹⁵ Notificación electrónica. “Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.// Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título. // La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración”.

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente de la Sala

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado