

COMPETENCIA CONSEJO DE ESTADO - Acción de reparación directa / ERROR JURISDICCIONAL - Competencia / PRIVACION INJUSTA DE LA LIBERTAD - Competencia / DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Competencia

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia se ocupó de regular de manera expresa la competencia para conocer y decidir las acciones de reparación directa “derivadas del error jurisdiccional, de la privación injusta de la libertad y del defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia”, y sostiene que “únicamente el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos” eran competentes para ello, lo cual significaba que el conocimiento de los citados procesos en primera instancia se radicaba en los Tribunales Administrativos y en segunda instancia en esta Corporación, sin importar la cuantía del proceso. Así lo ha tenido por sentado la Jurisprudencia de la Sala, en especial en el Auto del nueve (09) de septiembre de 2008, pronunciado dentro del radicado número 11001032600020080000900, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (MP. Mauricio Fajardo Gómez), mediante la cual se resolvió la antinomia que se presentaba entre lo dispuesto por el artículo 134B del Código Contencioso Administrativo y lo preceptuado por el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia .

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 73

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Caducidad de la acción / CADUCIDAD DE LA ACCION - Noción. Definición. Concepto / CADUCIDAD DE LA ACCION - Regulación Normativa. Procedencia / PRIVACION INJUSTA DE LA LIBERTAD - Termino inicia a partir de la ejecutoria de la providencia que declarar ilegal la medida restrictiva de la libertad

[L]a caducidad de la acción [ahora con la ley 1437 de 2011, nuevo CPACA, de la pretensión] constituye una excepción que de encontrarse probada en el proceso es imperativo que sea declarada por el juzgador de conformidad con los artículos 164 del C.C.A. y 306 del C.P.C. , que imponen el deber a cargo del juez de declarar probadas las excepciones que se encuentren acreditadas en el trámite judicial, salvo las excepciones legales –sin que la caducidad haga parte de ellas–. De igual forma, a la luz de los artículos 187 de la ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA” y 282 de la ley 1564 de 2012 “Código General del Proceso - CGP”, la excepción de caducidad constituye un obstáculo que impide el pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones y, por lo tanto, enerva la posibilidad de obtener una decisión de fondo.(...) La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público. Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea definido con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello. (...) el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa fuente o causa del perjuicio. Asimismo, es posible que, en específicas ocasiones, el daño se

prolongue en el tiempo, con posterioridad al momento de acaecimiento de los hechos dañosos que sirven de fundamento de la acción, sin que ello pueda significar que el término de caducidad se postergue de manera indefinida, por cuanto la norma no consagra dicho supuesto. Es decir, la disposición no establece que el cómputo de la caducidad debe partir del momento en que el daño se concreta por completo, sino que por el contrario determina que el mismo debe empezar a partir del día siguiente al hecho que le sirve de basamento a la pretensión, esto es la fecha en que acaece el suceso o fenómeno que genera el daño, de no ser así se confundiría a aquél con las secuelas o efectos del mismo. (...) Comoquiera que la acción de reparación directa halla su fundamento en la existencia del daño cuya indemnización se reclama, sólo es factible que el cómputo de la caducidad, para el ejercicio de la misma, inicie una vez se configure el hecho o acontecimiento generador de aquél. En ese contexto, en los eventos en que el perjuicio se deriva de la privación injusta de la libertad, lo cierto es que el conocimiento del daño se evidencia una vez se tiene la plena certeza acerca de la ilegalidad o la falta de fundamento de la medida restrictiva correspondiente; lo anterior, dado que es a partir del momento en que se califica dicha limitación como injusta o ilegal que la persona detenida tiene pleno conocimiento del daño que se le ha ocasionado y, por consiguiente, puede acudir al aparato jurisdiccional en procura de que dicho detrimento sea resarcido. Es posible que en algunos eventos la persona demandante haya obtenido la libertad por una u otra medida jurisdiccional, pero lo cierto es que hasta tanto la decisión que declaró la libertad – y por ende, declaró la ilegalidad de la medida- no haya cobrado fuerza ejecutoria, no se tendrá plena certeza sobre el verdadero acaecimiento del daño y, en consecuencia, no se tendrá certeza acerca de la viabilidad de las pretensiones indemnizatorias

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 306 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 164 / CODIGO GENERAL DE PROCESO - ARTICULO 282 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 187

GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA - Ejecutoria de providencias / SENTENCIA PENAL EN GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA - Queda en firme desde el mismo día en que sea suscrita por el competente / CADUCIDAD DE LA ACCION - Procedencia. Se declara probada

la decisión proferida el 7 de marzo de 1996, que resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la resolución del 26 de septiembre de 1995, que precluyó la investigación en favor de los hermanos Jiménez Tamayo, obtuvo firmeza el mismo día que fue proferida, es decir, el 7 de marzo de 1996, si se tiene en cuenta que la normativa vigente en esa época y aplicable al caso en concreto (art. 197 C.P.P. D-L 2700/91), establecía que las providencias que resolvían la apelación de una decisión interlocutoria quedaban ejecutoriadas el mismo día que fueron suscritas por el funcionario competente. (...) de la lectura literal del artículo se advierte que el legislador guardó silencio respecto de aquellas decisiones que resuelven el grado un grado jurisdiccional de consulta, sin embargo, a partir de un interpretación armónica del ordenamiento es posible concluir que el efecto de firmeza inmediato que se le concede a las providencias suscritas, le era aplicable a aquellas decisiones que resolvían el grado jurisdiccional de consulta, comoquiera que: i) existía un vacío en la ley, ii) era una norma de carácter general y iii) la decisión que se profería era equiparable a aquellas que se profieren en el trámite de la apelación de decisiones interlocutorias, es decir, las que se dictan en segunda instancia. En ese sentido, encontramos que el artículo 213 de la misma codificación, al regular lo referente a la segunda instancia de las decisiones

interlocutorias, incluyó dentro del texto lo referente el trámite del grado jurisdiccional de consulta. (...) debe señalarse que la Ley 600 de 2000 “Código Penal y de Procedimiento penal”, zanjó el vacío contenido en el artículo 197 del Decreto-Ley 2700 de 1991, comoquiera que en el artículo equivalente en la nueva codificación (187), se estableció que la ejecutoria de las decisiones que resolvían el grado jurisdiccional de consulta, adquirirían firmeza el mismo día en que fueron suscritas (...) como en el asunto sub examine la resolución que precluyó la investigación fue consultada ante el Fiscal Delegado ante el Tribunal, siendo confirmada en todas sus partes mediante providencia del 7 de marzo de 1996, el término de ejecutoria para este tipo de decisiones (grado jurisdiccional de consulta), era el consagrado en el artículo 197 ibídem, que regulaba entre otros lo concerniente al término de ejecutoria de las decisiones que resolvían la apelación de autos interlocutorios. Ahora, revisado el acervo probatorio recaudado en el asunto sub examine, el plazo que tenía el demandante para presentar la acción de reparación directa vencía el 9 de marzo de 1998, si se tiene en cuenta que la providencia que resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la preclusión de la investigación quedó ejecutoriada el 7 de marzo de 1996, día en que fue proferida, por lo que el término para presentarla fenecía el 8 de marzo de 1998, pero como era día inhábil (domingo), se trasladó para el día hábil siguiente, que en el caso de autos correspondía al 9 de marzo de 1998. En consecuencia, la parte demandante tenía plazo para presentar la demanda, a más tardar, el 9 de marzo de 1998, y comoquiera que la acción se interpuso el 25 de marzo de 1998, para la Sala es innegable que se presentó de manera extemporánea, razón por la que se declarará probada de oficio la excepción de caducidad.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2700 DE 1991 - ARTICULO 197 / DECRETO 2700 DE 1991. CPP - ARTICULO 213 / LEY 600 DE 2000

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ (E)

Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 08001-23-31-000-1998-00537-01(31145)

Actor: HUMBERTO JIMENEZ TAMAYO Y OTROS

Demandado: NACION –CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y FISCALIA GENERAL DE LA NACION

Referencia: REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandada, Fiscalía General de la Nación, contra la sentencia del 22 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se decidió:

“1. Se declara que la Nación – Fiscalía General de la Nación, es administrativamente responsable de los daños causados a los señores HUMBERTO JIMÉNEZ TAMAYO y WILSON JIMÉNEZ TAMAYO, con la detención preventiva de que dan cuenta los hechos de la demanda.

“2. Como consecuencia de la anterior declaración, se condena a la Nación –Fiscalía General de la Nación a pagar a cada uno de los demandantes, señores HUMBERTO JIMÉNEZ TAMAYO y WILSON JIMÉNEZ TAMAYO los siguientes rubros indemnizatorios:

“2.1. Por concepto de daño moral: setenta (70) salarios mínimos legales mensuales.

“2.2. Por concepto de perjuicio material en la modalidad de “lucro cesante”: cinco millones treinta y cinco mil ochocientos sesenta y cinco pesos (\$ 5'035.865).

(...) –fls. 301 y 302 cdno. Ppal.-

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda.

En escrito presentado el 25 de marzo de 1998 ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, Humberto Jiménez Tamayo y Wilson Jiménez Tamayo, a través de apoderado judicial interpusieron demanda de reparación directa solicitando que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe como obra en el expediente, inclusive con errores):

“PRIMERA.- Que la Nación colombiana – Consejo Superior de la Judicatura – Fiscalía General de la Nación, es administrativamente responsable de los perjuicios ocasionados a los ciudadanos HUMBERTO JIMENEZ TAMAYO Y WILSON JIMENEZ TAMAYO por la injusta privación de la libertad de que fueron objeto , en virtud de pronunciamiento judicial dentro del proceso penal que por el presunto delito de Rebelión se siguió en contra de los mencionados en la Fiscalía Regional de Barranquilla, bajo el radicado No. 3954.

“SEGUNDA.- Que como consecuencia de la anterior declaración, la Nación colombiana- Consejo Superior de la Judicatura – Fiscalía General de la Nación, debe indemnizar a los demandantes por todos los perjuicios causados por la injusta detención a que fueron sometidos como consecuencia de haberse definido su situación

jurídica con Medida de Aseguramiento consistente en detención Preventiva sin beneficio de Excarcelación , la cual determinó la privación física de su libertad

“TERCERA.- Que la condena así proferida, haga tránsito a cosa juzgada y preste mérito ejecutivo contra la entidad demandada.

“CUARTA.- Que se actualice a la fecha de la sentencia definitiva , el valor de los perjuicios causados”. – fl. 1 y 2 del cuaderno No. 1-

1.2. Los hechos:

Como fundamento de la demanda se expusieron en síntesis, los siguientes hechos:

1. El 24 de agosto de 1993, en jurisdicción del municipio de Aguachica, Cesar, los hermanos Humberto y Wilson Jiménez Tamayo fueron capturados por tropas del Batallón Santander del Ejército Nacional sindicados de pertenecer a un grupo al margen de la ley.

2. Una vez capturados fueron conducidos a la cárcel judicial de Aguachica, Cesar, donde se les puso a disposición de la Fiscalía 20 de la Unidad Local de Fiscalías de Aguachica, quien remitió el asunto por competencia a la Fiscalía Regional de Barranquilla.

3. Una vez la Fiscalía Regional asumió la competencia, legalizó las capturas y ordenó mantenerlos privados de la libertad mientras se definía su situación jurídica por la presunta participación en la comisión del delito de rebelión.

4. El 26 de septiembre de 1993, la Fiscalía resolvió la situación jurídica de los hermanos Jiménez Tamayo, dictándoles medida de aseguramiento consistente en

detención preventiva en establecimiento carcelario, que se cumpliría en la cárcel judicial de Valledupar, Cesar.

5. Después de reiteradas peticiones de libertad por parte de la defensa de los procesados, el 10 de octubre de 1994, se ordenó la libertad por vencimiento de términos. Posteriormente, al calificar el mérito del sumario, el 26 de septiembre de 1995, la Fiscalía Regional de Barranquilla profirió resolución de preclusión de la investigación, la cual fue confirmada el 7 de marzo de 1996, por la Fiscalía Delegada ante el Tribunal durante el grado jurisdiccional de consulta.

6. Ejecutoriada la providencia, la Fiscalía Regional de Barranquilla dictó auto de obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior, el 2 de abril de 1996.

1.3. Trámite en primera instancia y contestación de la demanda

La demanda fue admitida mediante auto del 19 de agosto de 1998, ordenándose notificar a las partes y al Ministerio Público (fl. 64 cdno. No. 1).

La Nación –Fiscalía General de la Nación-, mediante escrito presentado el 26 de enero de 1999, sin pronunciarse sobre los hechos y las pretensiones de la demanda, solicitó tener como prueba la investigación penal adelantada por la Fiscalía Regional de Barranquilla, contra los hermanos Jiménez Tamayo.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se opuso a las pretensiones de la demanda. En su criterio, los ahora demandantes tenían que soportar la carga de la investigación penal, comoquiera que existían los indicios suficientes para adelantarla, aunado al hecho de que la investigación se adelantó cumpliendo todos los requisitos legales.

Finalmente, solicitó que en caso de una eventual condena se condenara a la Fiscalía General de la Nación, al señalar que esa entidad cuenta con autonomía administrativa y presupuestal.

En proveído del 15 de septiembre de 1999, se decretaron pruebas y vencido el periodo probatorio, se corrió traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público (fl. 269 cdno. No. 2).

La parte demandante, reiteró los argumentos expuestos en la demanda solicitando se accedieran a las pretensiones. Para el efecto, señalaron que de las pruebas recaudadas en el proceso se podía establecer que la privación de la libertad les causó unos daños materiales e inmateriales que no estaban en la obligación de soportar. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación solicitó se denegaran las pretensiones de la demanda al señalar que de las pruebas recaudadas se podía concluir que la actuación por ella adelantada se ajustó a la Constitución y a la ley, pues en el momento de la captura existían los indicios suficientes para adelantar y tomar las medidas pertinentes con el fin de asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal. Asimismo, en esta oportunidad, se alegó la configuración de la causal eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero, aduciendo que fue a casusa de la denuncia formulada por un ciudadano que se dio inicio a la investigación penal adelantada contra los hermanos Jiménez Tamayo.

El Ministerio Público solicitó que se accedieran a las pretensiones de la demanda con fundamento en que la privación sufrida por los demandantes era una carga que no tenían que soportar, toda vez que la decisión que puso fin al proceso penal se hizo con fundamento en que no se demostró la participación en los hechos que se les endilgaban.

1.4. Sentencia de primera instancia.

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 22 de septiembre de 2004, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Como fundamento de la decisión, expuso el *a-quo* que se logró demostrar en el proceso que los demandantes estuvieron privados de la libertad por la presunta comisión de un

hecho punible que no cometieron, hecho suficiente para declarar la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación en los términos del artículo 414 del Código de Procedimiento Penal. En efecto, en el fallo impugnado se señaló:

“Es decir, consta en el plenario que los señores HUMBERTO JIMÉNEZ TAMAYO y WILSON JIMÉNEZ TAMAYO, siendo inocentes, habida cuenta que no habían incurrido en violación a la conducta investigada; soportaron, en calidad de sindicados, una investigación penal y medida de aseguramiento, consistente en detención preventiva que se prolongó desde el 16 de septiembre de 1993, hasta el 13 de noviembre de 1994, es decir, por 422 días.

“Opera, por consiguiente, sin que resulte relevante el estudio de la conducta del funcionario judicial, la presunción legal de existencia de una detención injusta”. (fls. 294 y 295 cdno ppal.).

1. 5. Recurso de apelación y trámite en segunda instancia

Contra la anterior decisión la Fiscalía General de la Nación interpuso recurso de apelación. En auto del 27 de enero de 2005 se concedió y el 2 de mayo de 2006, esta Corporación, corrió traslado al impugnante para que lo sustentara.

En escrito presentado el 11 de mayo de 2006, sustentó la apelación solicitando la revocatoria de la sentencia. Como fundamentando de la petición expuso que, al haberse concedido la preclusión de investigación en virtud del principio *in dubio pro reo* no podía imputársele responsabilidad a la entidad demandada bajo un título de imputación objetivo, ya que éste no se encuentra dentro de los supuestos del artículo 414 del Código de Procedimiento Penal que establecía los eventos en los cuales procedía la indemnización por privación de la libertad.

Adicionalmente señaló que a partir de la expedición de la Ley 270 de 1996, “Estatutaria de la Administración de Justicia”, los casos de privación injusta deben analizarse siempre bajo un régimen subjetivo de responsabilidad.

Finalmente, se refirió al reconocimiento de perjuicios morales, señalando que debían revocarse comoquiera que no se encontraban acreditados en el proceso.

El recurso fue admitido en auto del 13 de junio de 2006, y el 1º de agosto siguiente, se dispuso el traslado a las partes para alegar de conclusión (fls. 355 cdno. Ppal).

La Fiscalía General de la Nación reiteró los argumentos expuestos en la apelación y añadió que la libertad como derecho fundamental no es absoluta, pues en algunos casos establecidos previamente en la ley resulta viable limitarla, como sucede con la detención preventiva, cuyo fin es lograr la comparecencia del presunto infractor penal al proceso, función asignada constitucionalmente a la Fiscalía General de la Nación.

El Ministerio Público por su parte señaló que debía confirmarse la sentencia impugnada al encontrarse demostrado que los señores Jiménez Tamayo no participaron en la comisión del delito que se les imputaba.

Los demandantes guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia se ocupó de regular de manera expresa la competencia para conocer y decidir las acciones de reparación directa “derivadas del error jurisdiccional, de la privación injusta de la libertad y del defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia”, y sostiene que “únicamente el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos” eran competentes para ello, lo cual significaba que el conocimiento de los citados

procesos en primera instancia se radicaba en los Tribunales Administrativos y en segunda instancia en esta Corporación, sin importar la cuantía del proceso.

Así lo ha tenido por sentado la Jurisprudencia de la Sala, en especial en el Auto del nueve (09) de septiembre de 2008, pronunciado dentro del radicado número 11001032600020080000900, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (MP. Mauricio Fajardo Gómez), mediante la cual se resolvió la antinomia que se presentaba entre lo dispuesto por el artículo 134B del Código Contencioso Administrativo y lo preceptuado por el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia¹.

2.2. La caducidad de la acción de reparación directa

Previo hacer un análisis de fondo del asunto de la referencia, la Sala, en primer lugar, debe ocuparse de examinar lo referente a la caducidad de la acción, que si bien no fue alegada por las entidades demandadas, resulta necesario establecer si en el asunto en estudio se configuró dicho fenómeno, ya que en caso de presentarse, esta circunstancia impediría decidir el fondo. En efecto, la caducidad de la acción [ahora con la ley 1437 de 2011, nuevo CPACA, de la pretensión] constituye una excepción que de encontrarse probada en el proceso es imperativo que sea declarada por el juzgador de conformidad con los artículos 164 del C.C.A.² y 306 del C.P.C.³, que imponen el deber a cargo del juez de declarar

¹ A partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, la competencia para conocer del medio de control de reparación directa por los daños causados por la administración de justicia, se regirá por las normas generales de competencia de la jurisdicción contencioso administrativo, comoquiera que el artículo 309 ibídem derogó el artículo 73 de la Ley 270 de 1996.

² "ARTICULO 164. EXCEPCIONES DE FONDO. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

"En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

"Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

"El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la *"reformatio in pejus."*

probadas las excepciones que se encuentren acreditadas en el trámite judicial, salvo las excepciones legales –sin que la caducidad haga parte de ellas–.

De igual forma, a la luz de los artículos 187 de la ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA” y 282 de la ley 1564 de 2012 “Código General del Proceso - CGP”, la excepción de caducidad constituye un obstáculo que impide el pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones y, por lo tanto, enerva la posibilidad de obtener una decisión de fondo⁴.

³ “ARTÍCULO 306. RESOLUCION SOBRE EXCEPCIONES. Cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

“Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, podrá abstenerse de examinar las restantes. En este caso, si el superior considera infundada aquella excepción, resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

“Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario, se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.

⁴ “**Artículo 187. Contenido de la sentencia.** La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

“En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no *reformatio in pejus*.

“Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas.

“Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.”

“**Artículo 282. Resolución sobre excepciones.**

“En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

2.2.1. La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea definido con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello.

Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga⁵ a los asociados del conglomerado social para que, ante la materialización de un determinado hecho, actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de los derechos reconocidos sustancialmente por las disposiciones jurídicas que de dichos supuestos fácticos se desprenden, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.

“Cuando no se proponga oportunamente la excepción de prescripción extintiva, se entenderá renunciada.

“Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, debe abstenerse de examinar las restantes. En este caso si el superior considera infundada aquella excepción resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

“Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.”

⁵ “(...) durante la marcha del proceso son innumerables las ocasiones en que corresponde a la parte ejercitar determinado acto, cuya omisión le traerá la pérdida de una oportunidad procesal; es lo que se denomina cargas procesales.” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad Editores, Buenos Aires, Pág. 44.

Ahora bien, en relación con la caducidad de la acción de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A. - modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998-, vigente al momento de la interposición de la demanda, establece lo siguiente:

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

En ese contexto, esta Corporación ha señalado, en reiteradas ocasiones⁶, que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa fuente o causa del perjuicio.

Asimismo, es posible que, en específicas ocasiones, el daño se prolongue en el tiempo, con posterioridad al momento de acaecimiento de los hechos dañosos que sirven de fundamento de la acción, sin que ello pueda significar que el término de caducidad se postergue de manera indefinida, por cuanto la norma no consagra dicho supuesto. Es decir, la disposición no establece que el cómputo de la caducidad debe partir del momento en que el daño se concreta por completo, sino que por el contrario determina que el mismo debe empezar a partir del día siguiente al hecho que le sirve de basamento a la pretensión, esto es la fecha en que acaece el suceso o fenómeno que genera el daño, de no ser así se confundiría a aquél con las secuelas o efectos del mismo.

Cosa distinta es que la parte demandante sólo haya tenido conocimiento del daño tiempo después de la ocurrencia del hecho, omisión u operación, pues en tales eventos, en aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (artículo 228 C.P.), el conteo debe iniciarse a partir de la fecha en que la persona -o personas- tuvieron conocimiento del daño; una interpretación contraria supondría cercenar el mencionado derecho fundamental, así como el derecho de acción.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de: 11 de mayo de 2000 exp. 12200; 10 de noviembre de 2000 exp. 18805; 10 de abril de 1997 exp. 10954, y de 3 de agosto de 2006, exp. 32537. Autos de: 3 de agosto de 2006, exp. 32537; 7 de febrero de 2007, exp. 32215.

De otra parte, debe entenderse la caducidad como un fenómeno jurídico en virtud del cual, el administrado pierde la facultad de accionar ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley. Ello ocurre cuando el plazo concedido por el legislador para formular una demanda vence sin que se haya hecho ejercicio del derecho de acción. Dicho lapso está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no.

La facultad potestativa de accionar comienza con el término prefijado por la ley, y nada obsta para que se ejercite desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, momento en el que se torna improrrogable y, por ende, preclusivo.

2.2.3. Comoquiera que la acción de reparación directa halla su fundamento en la existencia del daño cuya indemnización se reclama, sólo es factible que el cómputo de la caducidad, para el ejercicio de la misma, inicie una vez se configure el hecho o acontecimiento generador de aquél.

En ese contexto, en los eventos en que el perjuicio se deriva de la privación injusta de la libertad, lo cierto es que el conocimiento del daño se evidencia una vez se tiene la plena certeza acerca de la ilegalidad o la falta de fundamento de la medida restrictiva correspondiente; lo anterior, dado que es a partir del momento en que se califica dicha limitación como injusta o ilegal que la persona detenida tiene pleno conocimiento del daño que se le ha ocasionado y, por consiguiente, puede acudir al aparato jurisdiccional en procura de que dicho detrimento sea resarcido.

Es posible que en algunos eventos la persona demandante haya obtenido la libertad por una u otra medida jurisdiccional, pero lo cierto es que hasta tanto la decisión que declaró la libertad –y por ende, declaró la ilegalidad de la medida- no haya cobrado fuerza ejecutoria, no se tendrá plena certeza sobre el verdadero acaecimiento del daño y, en consecuencia, no se tendrá certeza acerca de la viabilidad de las pretensiones indemnizatorias⁷.

⁷ Auto proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 19 de julio de 2007, expediente 33.918.

El anterior planteamiento ha sido trazado en reiterada jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación, razón por la cual resulta pertinente destacar la fuerza vinculante del señalado precedente. En efecto, sobre el particular esta Corporación ha señalado, entre otros aspectos:

“La acción de reparación directa con fundamento en el error judicial o en el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, caduca al vencimiento del término de dos (2) años, contado a partir del acaecimiento del hecho que causó el daño, que para estos casos generalmente se hace evidente o se concreta mediante la providencia judicial que determina la inexistencia del fundamento jurídico que justificaba la decisión o el procedimiento adelantado por la autoridad judicial.”⁸

Asimismo, en providencia del 2 de febrero de 1996, se dijo lo siguiente:

“Para la Sala no hay lugar a plantear ningún cuestionamiento en relación con el momento a partir del cual se debe empezar a contar el término de caducidad de la acción de reparación directa, cuando lo que se persigue es la reparación del perjuicio causado con la privación injusta de la libertad. En este evento, tal como lo señala el apelante, el conteo de ese término sólo puede empezar cuando está en firme la providencia de la justicia penal que declara la ocurrencia de uno cualquiera de los eventos señalados en el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal, a saber:

“- Que el hecho no existió.

“- Que el sindicado no lo cometió.

“- Que la conducta no constituía hecho punible.

“Sólo a partir del momento en que adquiera firmeza la providencia, es posible calificar de injusta la detención. Antes no tiene tal calidad, dado que se desconoce la conclusión a la cual llegará el juez penal. Y sólo puede hablarse de existencia de esa providencia una vez que en relación con ella se han surtido todos los recursos y grados de consulta de que goza.

“El daño se consolida no con el simple hecho material de la detención, sino con la calidad de injusta de esa detención, la cual deviene como consecuencia de la decisión que así lo determine.”⁹

Como se aprecia, es clara e inequívoca la línea jurisprudencial de esta Corporación, en relación con la forma en que debe efectuarse el cómputo del término de caducidad en aquellos eventos en que la demanda de reparación

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de septiembre de 2001, Exp. No. 13392.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. No. 11425.

directa tiene como fundamento fáctico y jurídico, la supuesta configuración de una detención injusta o arbitraria, razón por la cual, en esta ocasión, el análisis de la providencia impugnada se hará bajo el prisma de las pautas esbozadas.

2.2.4. Una vez revisado el acervo probatorio del caso bajo estudio, y específicamente el expediente penal debidamente autenticado que fue allegado por la entidad demandada¹⁰, se tiene que la decisión proferida el 7 de marzo de 1996, que resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la resolución del 26 de septiembre de 1995, que precluyó la investigación en favor de los hermanos Jiménez Tamayo, obtuvo firmeza el mismo día que fue proferida¹¹, es decir, el 7 de marzo de 1996, si se tiene en cuenta que la normativa vigente en esa época y aplicable al caso en concreto (art. 197 C.P.P. D-L 2700/91), establecía que las providencias que resolvían la apelación de una decisión interlocutoria quedaban ejecutoriadas el mismo día que fueron suscritas por el funcionario competente.

En efecto, el artículo 197 establecía:

“ARTICULO 197. EJECUTORIA DE LAS PROVIDENCIAS. Las providencias quedan ejecutoriadas tres días después de notificadas si no se han interpuesto los recursos y no deban ser consultadas. La que decide el [casación], salvo cuando se sustituya la sentencia materia del mismo, la que lo declara desierto, y las que deciden la acción de revisión, los recursos de hecho, o de apelación contra las providencias interlocutorias, quedan ejecutoriadas el día en que sean suscritas por el funcionario correspondiente”.
(Destaca la Sala).

Debe señalarse, que de la lectura literal del artículo se advierte que el legislador guardó silencio respecto de aquellas decisiones que resuelven el grado un grado jurisdiccional de consulta, sin embargo, a partir de una interpretación armónica del ordenamiento es posible concluir que el efecto de firmeza inmediato que se le concede a las providencias suscritas, le era aplicable a aquellas decisiones que

¹⁰ A este proceso se allegó copia auténtica de la investigación penal adelantada contra Humberto y Wilson Jiménez Tamayo, por la Fiscalía Regional de Barranquilla, con radicado No. 3954; prueba que será valorada comoquiera que fue solicitada por ambas partes, de allí que se cumple con lo prescrito en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, para el traslado de medios probatorios.

¹¹ A Folio 130 del cuaderno No. 1.

resolvían el grado jurisdiccional de consulta, comoquiera que: i) existía un vacío en la ley, ii) era una norma de carácter general y iii) la decisión que se profería era equiparable a aquellas que se profieren en el trámite de la apelación de decisiones interlocutorias, es decir, las que se dictan en segunda instancia.

En ese sentido, encontramos que el artículo 213 de la misma codificación, al regular lo referente a la segunda instancia de las decisiones interlocutorias, incluyó dentro del texto lo referente el trámite del grado jurisdiccional de consulta. En efecto, la norma en cita señalaba:

“SEGUNDA INSTANCIA DE PROVIDENCIAS INTERLOCUTORIAS. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 81 de 1993. El nuevo texto es el siguiente:> Efectuado el reparto, el proceso se pondrá a disposición del funcionario, quien deberá resolver el recurso dentro de los diez días siguientes.

“El trámite de la consulta será el siguiente: Efectuado el reparto, el secretario fijará en lista la actuación por el término de ocho días para que los sujetos procesales presenten sus alegatos. Vencido este término, el funcionario tendrá diez días para decidir”. (Destaca la Sala).

En la misma línea, debe señalarse que la Ley 600 de 2000 “Código Penal y de Procedimiento penal”, zanjó el vacío contenido en el artículo 197 del Decreto-Ley 2700 de 1991, comoquiera que en el artículo equivalente en la nueva codificación (187), se estableció que la ejecutoria de las decisiones que resolvían el grado jurisdiccional de consulta, adquirirían firmeza el mismo día en que fueron suscritas; en efecto, el legislador señaló:

“Artículo 187. Ejecutoria de las providencias. Las providencias quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas si no se han interpuesto los recursos legalmente procedentes.

“La que decide los recursos de apelación o de queja contra las providencias interlocutorias, **la consulta**, la casación, salvo cuando se sustituya la sentencia materia de la misma y la acción de revisión quedan ejecutoriadas el día en que sean suscritas por el funcionario correspondiente”¹².

Así las cosas, como en el asunto sub examine la resolución que precluyó la investigación fue consultada ante el Fiscal Delegado ante el Tribunal, siendo confirmada en todas sus partes mediante providencia del 7 de marzo de 1996, el

¹² Al respecto, consultar auto del 2 de mayo de 2013, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, CP. Mauricio Fajardo Gómez. Rad. 2011 – 00581 (46.200).

término de ejecutoria para este tipo de decisiones (grado jurisdiccional de consulta), era el consagrado en el artículo 197 *ibídem*, que regulaba entre otros lo concerniente al término de ejecutoria de las decisiones que resolvían la apelación de autos interlocutorios.

Ahora, revisado el acervo probatorio recaudado en el asunto *sub examine*, el plazo que tenía el demandante para presentar la acción de reparación directa vencía el 9 de marzo de 1998, si se tiene en cuenta que la providencia que resolvió el grado jurisdiccional de consulta de la preclusión de la investigación quedó ejecutoriada el 7 de marzo de 1996, día en que fue proferida, por lo que el término para presentarla fenecía el 8 de marzo de 1998, pero como era día inhábil (domingo), se trasladó para el día hábil siguiente, que en el caso de autos correspondía al 9 de marzo de 1998.

En consecuencia, la parte demandante tenía plazo para presentar la demanda, a más tardar, el 9 de marzo de 1998, y comoquiera que la acción se interpuso el 25 de marzo de 1998¹³, para la Sala es innegable que se presentó de manera extemporánea, razón por la que se declarará probada de oficio la excepción de caducidad.

3. Costas

De conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998, no habrá lugar a condenar en costas, por cuanto no se evidencia que las partes hayan actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

¹³ Folio 12 cuaderno No. 1.

Revócase la sentencia apelada, esto es, la proferida el 22 de septiembre de 2004, por el Tribunal Administrativo del Atlántico, y en su lugar se decide:

Primero: Declárese la caducidad de la acción.

Segundo: Ejecutoriada la providencia, por Secretaría **remítase** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ (E)

Presidenta de la Sala

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Con Aclaración de Voto (No aclaró, según escrito del 23 de febrero de 2015, adjunto en medio físico a la sentencia)