

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**



**Criterios del Consejo de Estado para aplicación de la caducidad en ejercicio
de la acción de reparación directa por conscriptos**

**Ensayo
Juan Pablo Mora Valencia**

**Director
Paula Lucia Arévalo Mutiz**

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ
2016**



Criterios del Consejo de Estado para aplicación de la caducidad en ejercicio de la acción de reparación directa por conscriptos

Juan Pablo Mora Valencia¹

Resumen

La acción de reparación directa tiene un término de caducidad establecido por la Ley de dos años contados a partir del acaecimiento del hecho, pero excepcionalmente este término se debe empezar a contabilizar desde el momento exacto en que se tenga certeza de la ocurrencia de la acción u omisión que originó el daño, o del resultado final de la misma, lo anterior para quien ostenta la calidad de conscripto, toda vez que por su condición especial se encuentran protegidos constitucionalmente. Se plantea como pregunta de investigación ¿cuáles son las Sub Reglas de la caducidad establecidas por el Consejo de Estado para ejercer la acción de reparación directa por conscriptos? a través de línea jurisprudencial se determinó el patrón decisional frente al tema planteado, se realizó primero a través de construcción del referente teórico de la Caducidad de la acción de reparación directa y se elaboró una línea de análisis jurisprudencial a través de los fallos del Consejo de Estado, y por último, se identificaron las sub reglas de la caducidad para el caso análisis de estudio.

Palabras claves:

Conscripto, caducidad, reparación directa, junta médica, dictamen médico, criterios de decisión judicial.

¹ Abogado de la universidad Libre de Colombia. Aspirante al Título de Especialista en Derecho Administrativo, de la Universidad Militar Nueva Granada. Abogado en Alianza Fiduciaria, Correo electrónico: juanpamoora@gmail.com



CRITERIA FOR COUNCIL OF STATE IMPLEMENTATION OF EXPIRY IN PURSUIT OF DIRECT ACTION REPAIR

Abstract

The action for direct reparation has a statute of limitations established by law two years from the occurrence of the event, but exceptionally this term should start counting from the exact moment when certainty of the occurrence of the action is taken or omission that caused the damage, or the end result of it, all the above for whom holds conscript quality, since by their special status are constitutionally protected. It is presented as research question What are the Sub expiration Rules established by the State Council to exercise the action for direct reparation for conscripts? through jurisprudential line the decisional standard against issue raised was determined, was first performed through construction of theoretical reference of the Expiration of action for direct compensation and a line of jurisprudential analysis was developed through Council state decisions, and finally, sub expiration rules for case study analysis identified.

Key words:

Conscript, expiration, direct compensation, medical board, medical opinion, judicial decision criteria.



Introducción

La pretensión de Reparación Directa en Colombia tiene un término de caducidad definido por la Ley 1437 de 2011, artículo 164, el cual establece un lapso de dos años para acudir al medio de control, pero de manera especial se determina cuando media un dictamen médico que establezca las posibles causas de una lesión padecida por un conscripto, con lo anterior se busca resarcir los daños que son de responsabilidad del Estado.

Al igual que en otros mecanismos de origen constitucional la reparación directa tiene un término por el cual fenece la oportunidad que tiene el afectado de acudir ante el Estado para exigir el resarcimiento por una carga que no debió soportar, entendiéndose lo anterior como el fin que ésta persigue.

En ese orden de ideas, el tiempo establecido por el actual Código Administrativo es de dos años, los cuales deberán ser contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión que origino el daño, o del momento en el cual el demandante tuvo conocimiento del mismo o su resultado final y siempre que se pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia, estos son criterios de discrecionalidad que le otorga la ley al Juez Administrativo, quien finalmente establece si existe o no una prescripción de la acción.

Esta excepción en el término de caducidad se predica especialmente cuando un conscripto incoa la acción, quien por su condición especial se encuentra investido de una serie de garantías constitucionales ya que se encuentra en cumplimiento de un deber legal.



Sobre la calidad de conscripto podemos decir que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido los lineamientos en torno al régimen de responsabilidad aplicable a los eventos en los cuales se reclama la responsabilidad del Estado como consecuencia de los daños causados a los soldados que se encuentran prestando servicio militar obligatorio en calidad de conscriptos, entendida tal condición, como aquella forma de reclutamiento de carácter obligatorio, que se presta a través de las modalidades previstas en la Ley, como soldado regular, soldado bachiller, auxiliar de policía bachiller o como soldado campesino.

Al no encontrarse establecido en la normatividad una regla clara que abarque la excepción o posibles excepciones frente al tiempo que puede transcurrir, desde la fecha en la que se pudo haber producido la acción u omisión que afectó al conscripto y el día en que se conozca el resultado total o parcial de la lesión padecida a través de un dictamen rendido por una junta médica, momento en cual podría o no presentarse una prescripción de la acción.

Al plantear como pregunta de investigación ¿cuáles son las Sub Reglas de la caducidad establecidas por el Consejo de Estado para ejercer la acción de reparación directa por conscriptos?. Se realizará una línea jurisprudencial que permitirá determinar el patrón decisional frente al tema planteado. Con lo anterior, se debatirán las decisiones judiciales que quebrantaron el acceso a la reparación directa por estar presuntamente configurada una prescripción de la acción y se dará respuesta a la pregunta de investigación planteada.

El presente estudio tiene por objeto congregar en un análisis jurisprudencial mediante el cual se establezcan criterios auxiliares de interpretación que brinden herramientas al Juez Administrativo y al demandante al



momento de acudir ante el Estado en acción de reparación directa, en especial cuando media un dictamen médico que dictamina las posibles causas y resultados de la lesión, el cual soporta la petición de reparación directa.

En ese orden de ideas el texto que se presenta a continuación se divide tres segmentos, a saber: a) Construir el referente teórico de la Caducidad de la acción de reparación directa: cuando quien ejerce la acción es un conscripto, b) elaborar una línea de análisis jurisprudencial a través de los fallos del Consejo de Estado, y c) por último, identificar las sub reglas de la caducidad para el caso análisis de estudio.

Metodología

El documento utilizó un enfoque cualitativo, descriptivo que se desarrolló a través de fallos del Consejo de Estado acorde al modelo de estudio de línea jurisprudencial planteada doctor Diego López Medina, en su texto: *“El Derecho de los Jueces”* documento que señala las siguientes fases: a). Conceptos fundamentales de la línea jurisprudencial y problema jurídico como encabezamiento de la Línea jurisprudencial, Escenarios del Consejo de Estado sobre la Caducidad de la Acción de Reparación, b) ingeniería reversa que identifica el punto arquimédico, nicho citacional, puntos nodales jurisprudenciales; c) análisis estático y dinámico d) Balance y patrón decisional. De igual manera, se destaca el uso de fuentes primarias y secundarias en la selección de información.

Finalmente como fuentes de recopilación de información se tomaron la Jurisprudencia Consejo de Estado, a través de los instrumentos brindados por esta corporación los cuales son la Relatoría, sentencia físicas recuperadas de internet, textos jurídicos, estudios y finalmente trabajos de investigación.



Resultados y discusión

Aproximación a la caducidad de la acción de reparación directa.

El problema jurídico del presente trabajo se centra en dilucidar si en la actualidad se presenta una desatención de los precedentes jurisprudenciales que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha proferido sobre las distintas formas de contar la caducidad cuando no es clara la fecha en que se presenta, conoce o concreta el daño que padeció un conscripto y con esto hallar las subreglas de caducidad de la acción de reparación directa cuando media un resultado médico que dictamine la gravedad de una lesión padecida por un conscripto.

Como ya se reseñó la caducidad es un momento definitivo para la actuación procesal, es un límite que interpone la administración de justicia para exponer las pretensiones que afectan derechos que deben ser resarcidos por la jurisdicción competente. En el numeral 8 del artículo 136 del anterior Código Contencioso Administrativo determinó que la caducidad para ejercer la acción de reparación directa es de dos años, contados a partir del hecho, la omisión u operación administrativa que atenta contra el bien jurídicamente tutelado de la víctima.

En el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 explica que: “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.”



Soportando lo anterior la sentencia del Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo, Magistrado Enrique Gil Botero (2011), señala que podemos entender que la caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al excederse 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 estableció unos plazos razonables para que las personas a través de la demanda acudan al aparato jurisdiccional a efectos de que el respectivo litigio sea resuelto de manera contundente por un juez con competencia para ello, por lo tanto es la propia ley la que asigna una carga a los integrantes 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. (Consejo de Estado, expediente, 25000-23-26-000-1996-03221-01(19159) Magistrado Enrique Gil Botero, 2011)

Es claro entonces que debe entenderse la caducidad como un fenómeno jurídico en virtud del cual el administrado pierde la facultad de acudir ante la jurisdicción, por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley, tal como se señala en la mencionada providencia la cual a reglón seguido señala.

En este punto es importante señalar que no siempre se tiene certeza por parte del afectado de la fecha cierta de la ocurrencia del hecho o del resultado final que el acontecimiento causó en su integridad, así las cosas, en estos casos,



el afectado o interesado en demandar puede que tenga una referencia de la fecha de cuándo se produjo el hecho que a la postre terminó originándole un daño, pero como en ese momento no hay certeza de su concreción o magnitud, el término de caducidad no podría contarse sino hasta que dicha situación se determine, esto en aras de garantizar el debido proceso y el derecho al acceso a la Administración de Justicia, aún más si se trata de conscriptos, frente a los cuales el Estado asume una posición de garante respecto de su vida y seguridad durante su estadía en la Institución Castrense.

El tratadista Carlos Betancur Jaramillo, en su obra *Derecho Procesal Administrativo*, señala:

"Ha sostenido en forma reiterada el Consejo de Estado que la caducidad cuando aparezca clara, desde un principio deberá decretarse en el primer auto que se dicte dentro del proceso, por razones de economía procesal y de seriedad, ya que no tiene sentido que las partes se sometan a un debate costoso y de larga duración para terminar con una declaración de tal naturaleza. En cambio, cuando la caducidad no aparezca clara, bien porque se alegue falta de notificación o defectos en ésta o se discuta la fecha del acaecimiento de los hechos, u otra circunstancia similar, deberá tramitarse el proceso, para luego en la sentencia, mediante el análisis del acervo probatorio, definir en primer término si la acción fue ejercitada en tiempo o no. El fenómeno de la caducidad, que constituye así una excepción de fondo, podrá ser motivo de alegación de parte o de declaratoria oficiosa."(C. BETANCUR, *Derecho Procesal Administrativo*, cuarta edición, pág. 156.)

Para el caso en particular análisis de estudio la jurisprudencia ha manifestado en providencia del 7 de noviembre de 2012, Hernán Andrade (2012), en relación con los títulos de imputación aplicables a los daños causados a los soldados que prestan su servicio militar obligatorio, en el sentido de considerar que los mismos pueden ser primero de naturaleza objetiva tales como el daño



especial o el riesgo excepcional, y segundo por la falla del servicio, siempre y cuando de los hechos y de las pruebas allegadas al proceso se encuentra acreditada aquella, lo anterior frente al régimen de responsabilidad del Estado y por lo tanto el derecho que se tiene de iniciar la acción.

en el mismo sentido desde una óptica constitucional tomado de Melba Calle, podemos decir que con base en un análisis jurisprudencial, la Constitución de 1991 ha impregnado el procedimiento administrativo, lo que ha comportado una amplia construcción conceptual y ha implicado un verdadero reconocimiento de los derechos de los administrados y un valioso mecanismo de control de la actividad de la Administración en especial si el afectado hace parte del mismo Estado, un concripto (2014. P. 65).

La Responsabilidad en nuestro ordenamiento jurídico ha tenido un desarrollo doctrinal y jurisprudencial que se estructura en dos regímenes de responsabilidad los cuales son; La Responsabilidad objetiva, basada en el hecho que produjo el resultado dañoso, sin importar si hay culpa o dolo, concluyendo como elementos el daño, la imputación y la relación de causalidad. El segundo régimen de responsabilidad es el subjetivo, centrado en la conducta del autor del daño, esto es, que para determinar si se está en presencia de responsabilidad no basta con que se presente un daño, sino que es requisito que ese daño haya sido consecuencia del actuar doloso o culposo del autor del daño. Concluyendo como elementos el daño, el actuar doloso o culposo del actor y la relación de causalidad entre el daño y el actuar doloso o culposo del sujeto generador del daño.

Hecha la anterior aclaración, se deben señalar los títulos de imputación de responsabilidad del Estado, los cuales son:



La falla en el servicio: Se presenta como consecuencia de la prestación de un servicio estatal, que al no ser prestado en la forma debida genera un daño, conllevando de esta manera a que el Estado tenga que responder directamente por ese daño ocasionado, cuando el mismo sea causado por una falla en el servicio, configurándose un nexo causal. Al respecto es preciso indicar que, el Estado cumple sus funciones a través de individuos y entidades que muchas veces son imposibles de identificar al ocurrir el daño y es por ello que el Estado responde directamente, sin perjuicio que el Estado ejerza las debidas acciones de repetición. (Universidad Nacional Abierta y a distancia, Lección 3: Falla en el servicio por parte de la administración, sin página).

Daño especial: Se define como “Aquel que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado ajustada en un todo a la legalidad pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y de justicia distributiva, en la medida en que la administración se ha beneficiado de un daño anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de igualdad ante las cargas del poder público”. (Carlos Felipe Bedoya Jimenez, Analisis del riesgo excepcional y daño especial, sin página).

Riesgo excepcional: El Estado resulta responsable en la medida que en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de toda la comunidad empleen medios o utilice recursos que deje a los administrados y/o patrimonios de los mismos expuestos a un riesgo de naturaleza excepcional, donde se evidencie el exceso de las cargas que normalmente deben soportar los administrados como contrapartida de los beneficios generados. (Carlos Felipe Bedoya Jiménez, Análisis del riesgo excepcional y daño especial, sin página).



La revista Nova et vetera aportó sobre los títulos jurídicos de imputación lo siguiente en una de sus publicaciones:

La fundamentación jurídica de la responsabilidad estatal, la incidencia de la jurisprudencia en la elaboración de sus elementos, en particular de los títulos jurídicos de imputación, ha sido decisiva por cuanto estos no se encuentran descritos en el ordenamiento jurídico colombiano, de manera que ha sido el juez de lo contencioso administrativo quien se ha cargado de nominar y explicar la falla del servicio, el daño especial o el riesgo excepcional, así como establecer los casos en los que es o no es procedente la aplicación de uno de ellos, para dilucidar las pretensiones de quien persigue la compensación de un daño por la vía de la acción de reparación directa.

En el marco de las anteriores consideraciones, se revela que al decidir sobre las demandas interpuestas por responsabilidad extracontractual, el Consejo de Estado ha resuelto las pretensiones litigiosas originadas en daños ocasionados a conscriptos haciendo consideraciones que por su variedad impiden evidenciar una sustentación determinada de los títulos jurídicos de imputación en los que se fundamenta la obligación estatal de reparar a las víctimas.

Así mismo, el profesor Tamayo Jaramillo en la obra Responsabilidad del Estado, ha mencionado las razones por las cuales no debe declararse la responsabilidad de Estado, las cuales son:

- Todos los ciudadanos estamos obligados a defender la soberanía interna y externa de la nación.
- El acto terrorista o los actos de guerra son impuestos al Estado quien no obtiene ningún beneficio de los mismos.



- Los costes económicos y, por ello, las sumas que se dediquen a indemnizar a las víctimas de tales atentados terroristas u operaciones de guerras, se deberían canalizar más bien a la infraestructura del país o en atender servicios públicos de mayor necesidad como sería el caso de los desplazados.

En la obra la Responsabilidad del Estado y sus Regímenes del profesor Ruiz (2016) se concluye que la constitucionalización de la de la responsabilidad del Estado no privilegia ningún régimen o sistema de imputación y que esta procede si se da el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 90 de la Constitución los cuales obedece al hecho, al daño y a la relación causal por acción, omisión o extralimitación del Estado.

En forma reiterada, la jurisprudencia de la Corporación ha considerado que en aquellos casos en los cuales no resulte clara la observancia del término de caducidad, debe computarse desde el conocimiento del hecho dañoso y no a partir de su ocurrencia; así ha discurrido la Sala Contenciosa Administrativa en decisión de 2011, al sostener que:

Si bien es cierto que el inciso 4º del artículo 136 del C.C.A. establece que el término de caducidad para instaurar la acción de reparación directa se cuenta a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajeno por causa de trabajos públicos, dicha norma entendida de manera racional debe interpretarse en el sentido de que no basta con la realización pura y simple del hecho causante del daño sino que es necesario que haya sido conocido por el afectado, lo cual en la mayoría de las veces ocurre al mismo tiempo. Sin embargo, cuando la producción de esos eventos no coincida temporalmente, el principio pro actione debe conducir al juez a 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.



(Ricardo de Ángel Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, edit. Civitas, 1993. 3ª ed., pág. 154.)

A través de tutela el Consejo de Estado precisó en decisión del 14 de agosto de 2014, que si bien, a pesar de la disparidad de criterios que anteriormente existían en los casos en que no era claro desde cuándo debía contarse el término de caducidad, la tesis imperante en la Sección Tercera de esta Corporación se puede ver plasmada en los siguientes pronunciamientos, “A la luz de la realidad probatoria que se deja expuesta, la Sala deduce que si bien es cierto el hecho dañoso ocurrió el día 27 de noviembre de 1990, también lo es que de los efectos nocivos, solo se tuvo conocimiento hasta el día 4 de marzo de 1994, fecha en la cual se celebró la Junta Médica Laboral, con los resultados que ya se dejaron consignados en este proveído”(Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 1996. Expediente No.: 11239. Magistrado Ponente Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros).

En consecuencia con lo anteriormente expuesto, para la Sala la acción de reparación directa aquí interpuesta, no se encuentra caducada y por ello se debe admitir la demanda, pues no resulta ajustado a la lógica de lo razonable que el soldado, hubiera instaurado la acción contra la administración, cuando no conocía ni la gravedad, ni los efectos del evento que originó el daño, máxime si se tiene que éste desconocimiento se dio, por motivos imputables a los superiores jerárquicos del lesionado, quienes ignorando la gravedad del accidente, cancelaron en varias oportunidades las citas que éste debía cumplir

en el Hospital Militar. (Consejo de Estado. 1996 M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros)

Lo primero que se advierte con preocupación, es que ni el a quo ni el Tribunal Administrativo de Sucre, abordaron el estudio de la caducidad con observancia de la condición especial del actor por ser un concripto, a los cuales la



Jurisprudencia reiteradamente les ha otorgado una protección particular, no solo al momento de establecer el título de imputación o el régimen jurídico aplicable para determinar la responsabilidad del Estado, sino también para contabilizar el término de caducidad para demandar en ejercicio de la acción de reparación directa con ocasión de un daño sufrido durante su estadía obligatoria en la Institución castreña.

Sobre el particular, cabe resaltar que si bien, en principio, la Sección Tercera no había establecido unificación jurisprudencial sobre la forma de contar la caducidad cuando se producían lesiones que posteriormente eran calificadas por una Junta Médico Laboral, ya que en algunas sentencias se aceptaba que los dos años para demandar se contabilizaran a partir de la notificación del Acta en la que se determinaba la calificación de la lesión del afectado y en otras se contaba desde la fecha de la ocurrencia del hecho que originó el daño, independientemente de la calificación de la magnitud del mismo, es evidente que la tesis que ha prevalecido en la Corporación y que ha tenido unanimidad en los últimos años, especialmente en aquellos casos en los que la lesión la sufre un conscripto, es aquella que establece que la fecha de concreción del daño es la que determina desde cuando se cuenta la caducidad y no la simple ocurrencia de un hecho, omisión u operación (Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 1996. Expediente No.: 11239. Magistrado Ponente Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros).

b) Elaborar una línea de análisis jurisprudencial a través de los fallos del Consejo de Estado, posteriormente identificar punto arquimédico, nicho citacional y puntos nodales jurisprudenciales.

Criterios auxiliares de aplicación del término de caducidad para concriptos frente a la acción de reparación directa.



A fin de establecer los criterios auxiliares de aplicación del término de caducidad para concriptos frente a la acción de reparación se realiza una línea jurisprudencial que pretende establecer el patrón de decisión judicial utilizado por el Consejo de Estado.

Problema jurídico.

El problema jurídico se centra en dilucidar si en la actualidad se presenta una desatención de los precedentes jurisprudenciales que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha proferido sobre las distintas formas de contar la caducidad cuando no es clara la fecha en que se presenta, conoce o concreta el daño que padeció un concripto y con esto hallar las subreglas de caducidad de la acción de reparación directa cuando media un resultado médico que dictamine la gravedad de una lesión padecida por un concripto.

¿Existe excepción a la aplicación de la regla de la caducidad cuando quien incoa la acción es un concripto que ha padecido una lesión y de la cual no tiene certeza de su gravedad o resultado final?	
A. Hipótesis El término de caducidad para la acción de reparación directa excepcionalmente puede ser ejercido aún superados los dos años contemplados en la norma cuando es un concripto quien ejerce la acción, lo anterior por su protección constitucional.	B. Hipótesis La caducidad de la acción de reparación directa deberá ser ejercida únicamente dentro del término legal establecido.

Ingeniería reversa

El punto arquimédico o de apoyo.



Se escogió la sentencia del 14 de agosto de 2014, proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, con ponencia de la Magistrada MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, radicado No. 11001-03-15-000-2014-01604-00(AC). Demanda instaurada por el Sr. MANUEL JOHON JAIRO GARCIA DEDIOS, contra el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Sincelejo y Tribunal Administrativo de Sucre. Esta escogencia se efectuó teniendo en cuenta que dentro del estudio efectuado es la sentencia más reciente, y en sus hechos relevantes presenta el mismo patrón fáctico en relación con el caso a estudio. En esta oportunidad se instauró acción de tutela contra los autos de 27 de marzo de 2012 y 6 de marzo de 2014, proferidos por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Sincelejo y el Tribunal Administrativo de Sucre, mediante los cuales se rechazó la demanda presentada dentro de la acción de reparación directa radicada bajo el núm. 700013331005-2012-00058-00 y se confirmó la decisión en segunda instancia.

Nicho citacional.

Una vez definido el tema que se pretendía estudiar; se procedió a buscar las sentencias sobre este tema, y, haciendo el estudio de cada una de las providencias a que se iba haciendo referencia; se pudo separar las que eran pertinentes, y aquéllas que no tenían relación con el tema, hasta que finalmente se pudo construir el nicho citacional, con las sentencias que tenían el mismo patrón fáctico.



Primer nivel	Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo sección Primera Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01604-00(AC) agosto 14 de 2014.	Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de abril de 2013, Expediente 76001-23-31-000-1998-01486-01(25183)	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 16 de septiembre de 2013, Expediente 68001-23-15-000-1998-00468-01(31499)	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 9 de abril de 2012, Expediente 07001-23-31-000-2000-00111-01(20532)	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo de 2012, Expediente: 54001-23-31-000-1998-01023-01(24673)
Segundo nivel	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 22 de noviembre de 2012, Expediente 20001-23-31-000-2000-00570-01(25998)	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 52001-23-31-000-1999-00924-01(24249)	Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 733001-23-31-000-1999-01311-01(22462),	Consejo de Estado, Sección Tercera, Providencia de 12 de mayo de 2010, Expediente: 31.582	Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 27 de febrero de 2003. Expediente No. 0740 18735
Tercer nivel	Consejo de Estado Sección Tercera, Expediente.9940, de 15 de febrero de 1996				

• **Lapso estudiado:** Se estudiaron sentencias del Consejo de Estado, por el período continuo de 2000 a 2014, e igualmente, se tuvieron en cuenta sentencia del año 1996 a la que remitía expresamente la sentencia del tres (03) de agosto de dos mil quince (2015), expediente 05001-33-33-009-2013-00532-01, M.P. JUAN GUILLERMO ARBELÁEZ ARBELÁEZ.



Por tanto, el lapso estudiado comprende desde el año 1996; reforzándose con sentencias del período 2000– 2014.

- **Patrón fáctico similar:** Las sentencias versan sobre demandas cuya pretensión (principal o subsidiaria) correspondía a declaratoria de nulidad de los autos y sentencias que negaron la demanda de reparación directa por haber ocurrido el fenómeno de la caducidad.

Selección de sentencias y punto nodal

Antigua a la nueva

Podemos encontrar entonces una evolución jurisprudencial por parte del Consejo de estado el cual en fallo del 7 de septiembre de 2000, German Rodríguez, luego de señalar que la determinación del momento de ocurrencia de la caducidad de la acción no presenta dificultad cuando la realización del hecho, operación, ocupación y omisión imputable a la administración, coincide con la producción del daño, puso de presente que no sucede lo mismo en aquellos casos en los que el hecho se produce en un tiempo posterior, o cuando se trata de daños de tracto sucesivo, o como en el presente caso de estudio cuando se está limitado por el resultado de un comité médico.

Para esos últimos casos, luego de indicarse que no es posible establecer criterios únicos o absolutos, sino que la solución en cada caso dependerá de las circunstancias específicas que existan, se dijo:

No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio.



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

Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquellos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción de tal manera que si bien se dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no omita por razones formales la reparación de los daños que la merecen. *(Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, 2010 P.5)*

Para analizar el los criterios que debe emplear el juez al momento de determinar y para el caso en particular opera o no, la caducidad de la acción por no haberse presentado al momento en que ocurrieron los hechos, por esperar por cuenta propia la valoración médica definitiva con la cual pueda tenerse certeza de la dimensión de la lesión, el Consejo de Estado Sección Tercera en providencia del año 2010 señaló:

De otro lado, si bien se ha puntualizado en específicas oportunidades que por regla general el conteo del término de caducidad de la acción de reparación directa, empieza a correr a partir de la ocurrencia del hecho y no desde la cesación de sus efectos perjudiciales, lo cierto es que cuando no puede conocerse, en ese momento su existencia o realidad, debe tenerse en cuenta la fecha en la que se le determina y el paciente tiene conocimiento de ello; no obstante lo anterior, en el asunto sub examine, no se puede predicar esta última hipótesis, pues la parte demandante tuvo pleno conocimiento del daño en el instante en que sufrió el accidente; por lo tanto, la expedición del acta de la



Junta Médica y la cesación de la prestación del servicio médico, no altera en modo alguno el cómputo de caducidad, por cuanto de los supuestos fácticos planteados en la demanda, se tiene certeza que el conocimiento del daño se produjo de manera simultánea con la producción del mismo.

Por consiguiente, la valoración médica y la finalización del tratamiento, en el asunto específico, no modifica el conteo de la caducidad, ya que como se señaló, los demandantes fueron conscientes y, por lo tanto, advertidos del daño desde la fecha en que se produjo el incidente, esto es, el 19 de mayo de 1996, sin que en el caso concreto el conocimiento de las secuelas del mismo, ni la cesación del servicio médico influyan en el cómputo del plazo de caducidad, máxime si se tiene en cuenta que la demanda se dirige a que sean indemnizadas las lesiones producto del accidente, no las que devienen de un error médico (Consejo de Estado, Expediente. 85001233100019990000701, año 2010, P.6).

Cuantitativamente, como ya se indicó, se tomó un universo de ocho (8) sentencias, de las que se consideraron relevantes tres (3); ello por cuanto éstas presentaban un idéntico patrón fáctico y además se tuvo en cuenta la ratio decidendi como apoyo fundamental para tomar la decisión. Las otras cinco (5) sentencias no se tuvieron en cuenta, como ya se explicó, por no tener relación directa con el tema objeto de análisis en la conformación de esta línea jurisprudencial.

Sentencias hito.

Se ha entendido que éstas corresponden a la sentencia fundadora de línea, o las sentencias modificadoras de línea (cambio de jurisprudencia). En el presente caso, se hace relación expresa a las sentencias fundadoras de línea, y aunque dentro de estas sentencias se tienen las más antiguas estudiadas (años 1996 y 1997), no se puede afirmar que se trata de las sentencias fundadoras de la



línea, si tenemos en cuenta que el Consejo de Estado tiene más de 130 años de existencia, con La Constitución de 1886.

Análisis estático y dinámico

<p>¿Existe excepción a la aplicación de la regla de la caducidad cuando quien incoa la acción es un conscripto que ha padecido una lesión y de la cual no tiene certeza de su gravedad o resultado final?</p>		
<p>Hipótesis A</p> <p>El término de caducidad para la acción de reparación directa excepcionalmente puede ser ejercido aún superados los dos años contemplados en la norma cuando es un conscripto quien ejerce la acción, lo anterior por su protección constitucional.</p>	<p>Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo sección Primera Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01604-00(AC) agosto 14 de 2014.</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de abril de 2013, Expediente 76001-23-31-000-1998-01486-01(25183).</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 16 de septiembre de 2013, Expediente 68001-23-15-000-1998-00468-01(31499).</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 9 de abril de 2012, Expediente 07001-23-31-000-2000-00111-01(20532).</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 23 de mayo de 2012, Expediente: 54001-23-31-000-1998-01023-01(24673).</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 22 de noviembre de 2012, Expediente 20001-23-31-000-2000-00570-01(25998).</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 52001-23-31-000-1999- 00924-01(24249).</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011, Expediente: 733001-23-31-000-1999-01311-01 (22462).</p> <p>Consejo de Estado, Sección</p>	<p>Hipótesis B</p> <p>La caducidad de la acción de reparación directa deberá ser ejercida únicamente dentro del término legal establecido.</p>



	<p>Tercera, Providencia de 12 de mayo de 2010, Expediente: 31.582.</p> <p>Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 27 de febrero de 2003. Expediente No. 0740 18735.</p> <p>Consejo de Estado Sección Tercera, Expediente.9940, de 15 de febrero de 1996.</p>	
--	--	--

c) Identificar las sub reglas de la caducidad para el caso análisis de estudio.

La primera regla nace de las providencias citadas, las cuales establecen que no es posible tomar las afirmaciones que en ellas se han relacionadas con el fenómeno de la caducidad de la acción de reparación directa, para deducir criterios de aplicación generales, pues deben tenerse en cuenta las circunstancias particulares de cada caso. Esto es, dichas afirmaciones deben ser entendidas dentro del contexto de la decisión para cada caso en particular.

Una segunda regla que ha sido adoptada por el Consejo de Estado en varias providencias, es la de preferir en la interpretación de los casos complejos la aplicación del principio pro damato, lo cual implica un alivio de los rigores de la caducidad con respecto a las víctimas titulares del derecho al resarcimiento.

Lo anterior del derecho español, pues existe una línea doctrinaria y jurisprudencial orientada por el principio pro damato, la 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 para cada caso en particular (R.Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, edit. Civitas, 1993. 3ª ed., p. 154)



Conclusiones

Con lo anterior me permito presentar el resultado del estudio del medio de control de reparación directa, en asuntos relacionados con sujetos que ostentan la calidad de “conscriptos”, las decisiones del Honorable Consejo de Estado, en su Sección Tercera, quien ha reiterado jurisprudencialmente que el término de caducidad, se debe contar a partir de la fecha en la que la Junta Médica Laboral determina el grado del daño sufrido, ya que pese a que se tiene conocimiento de la fecha exacta en que acaeció el hecho, no puede concluirse que desde ese mismo instante se tiene la certeza o se conoce con exactitud la magnitud del daño sufrido, y es por esto que el término de caducidad no puede contarse sino hasta que dicha situación se determine, lo anterior como protección del debido proceso y el derecho del acceso a la Administración de Justicia, aún más si se trata de conscriptos, sujetos frente a los cuales el Estado asume una posición de garante respecto de su vida y seguridad durante su estadía en la Institución Castreña.



Referencias bibliográficas

Constitución

- Constitución Política de Colombia, [CN]. Artículo 90. 1991 (Colombia).

Leyes que contengan códigos

- Código de lo Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Artículo 164. Enero 18 (Colombia).
- Código Contencioso Administrativo, [CCA]. Decreto 01 de 1984. Artículo 86. Enero 1 (Colombia).
- Código de lo Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, [CPACA]. Ley 1437 de 2011. Artículo 140. Fecha de promulgación (Colombia).

Leyes que no contengan códigos

- Sobre la organización de la jurisdicción Contencioso administrativa, Ley 167 de 1941. Artículo 68. Diciembre 24 (Colombia).
- Por el cual se introducen algunas modificaciones al código contencioso administrativo, Decreto 2304 de 1989. Artículo 16. Octubre 7 (Colombia)

Jurisprudencia

- Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo. 25000-23-26-000-1996-03221-01(19159. ENRIQUE GIL BOTERO; veinticuatro (24) de marzo de dos mil once (2011).



- Consejo De Estado - Sala De Lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección A, 25001-23-26-000-2000-00066-01(27232). Hernán Andrade Rincón; 7 de noviembre de 2012.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 1996. Expediente No.: 11239. Magistrado Ponente Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera MP. German Rodríguez (2001), Radicación No: 12556. Caso Álvaro Flórez y Otros Vs Nación-Ministerio de Defensa Nacional.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera MP. ENRIQUE GIL, (2010). Radicación No. 85001-23-31-000-1999-00007-01(19154) Caso Eleucadio Rivera y Otros Vs Nación-Ministerio de Defensa-Ejercito Nacional.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A MP (E): GLADYS AGUDELO (2011) Radicación No. 73001-23-31-000-1999-01311-01(22462) Caso Alexander Ramírez Vs Nación-Ministerio de Defensa-Ejercito Nacional.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C MP OLGA VALLE (2012) Radicación No. 05001-23-27-000-1993-00089-01(20131) Caso Ludivia Buitrago y Otros Vs Ministerio de Defensa Nacional.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo M.P. MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ, EXP. 11001-03-15-000-2014-01604-00(AC), MANUEL JOHON JAIRO GARCIA DEDIOS.

Textos



- Ricardo de Ángel Yagüez. Tratado de responsabilidad Civil. Madrid, edit. Civitas, 1993. 3ª ed., pág. 154.
- Universidad Nacional Abierta y a distancia, Lección 3: Falla en el servicio por parte de la administración, Recuperado el 10 de abril de 2016, web:http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccin_3_falla_en_el_servicio_por_parte_de_la_administracion.html.
- Bedoya C., Análisis del riesgo excepcional y daño especial, Recuperado el 10 de abril de 2016, <https://es.scribd.com/doc/113993586/analisis-del-riesgo-excepcional-y-dano-especial>.
- Rios, I, Responsabilidad Extracontractual del Estado por actos terroristas. “Títulos jurídicos de imputación y reparación de víctimas”, Recuperado el 10 de abril de 2016, <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Imagenes/novaetveteravol21numero65.pdf#page=127>.
- ESAP, 2012, Revista Nova et vetera, volumen 21, pag. 131
- Tamayo J., Responsabilidad del Estado, editorial Temis. 2002
- Ruiz w., Responsabilidad del Estado y sus Regímenes, editorial ECOE, 2016
- Calle, M. (2014). La modernización del derecho administrativo colombiano. Revista Republicana.
- Carlos Betancur Jaramillo, Derecho Procesal Administrativo, cuarta edición, Editorial Señal Editora.

