CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN "B"

Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 59770
Radicación: 27001-23-33-000-2017-00027-01
Actor: Aníbal Berrío Bejarano
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional
Naturaleza: medio de control de reparación directa

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 4 de abril de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó, por medio del cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción de reparación directa. La decisión recurrida será revocada y, en su lugar, se proferirá auto admisorio de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El 6 de marzo de 2017, el señor Aníbal Berrío Bejarano radicó demanda en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, en donde se persigue la reparación directa de unos daños

causados con la construcción y puesta en funcionamiento de la Escuela de Policía Miguel Ángel Caicedo Mena en el municipio de Atrato/Yuto –Chocó–. La demanda fue rechazada por el Tribunal Administrativo del Chocó con el argumento de que el detrimento cuyo resarcimiento se persigue fue causado desde antes de la fecha mencionada en la demanda, pues la instalación policial ya se había terminado de construir en el momento en que se le solicitara al hoy demandante en reparación que dejara de transitar por los potreros cercanos a los campos de entrenamiento, de tal forma que este último hito, tal como lo argumentó el *a quo* en la decisión impugnada, no podría ser tenido en cuenta para el cómputo del término de caducidad.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Por medio de escrito radicado el 6 de marzo de 2017, el señor Aníbal Berrío Bejarano interpuso demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa, con la finalidad de que se diera trámite favorable a las siguientes pretensiones:

> *2.1. Que se declare administrativamente responsable a la NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL (ESCUELA DE POLICÍA MIGUEL ÁNGEL CAICEDO MENA) al pago de los perjuicios materiales y morales consistentes en desplazamiento, desalojo de los cultivos y cosecha plantados en el bien inmueble ubicado en el camino que del corregimiento de doña Josefa conduce al municipio de Atrato-Chocó (antes Yuto) – terreno poseído desde 1975 y antes por familia de la cual desciende habiendo sido desplazado por la adecuación del terreno, construcción y puesta en funcionamiento de la escuela de POLICÍA; prohibiendo definitivamente volver a entrar al terreno a recolectar la cosecha, a podar los cultivos y transitar por todo el sector en enero 16 de 2015 por seguridad institucional del ente estatal, donde las mejoras quedaron comprendidas dentro del área restringida de la escuela de la POLICÍA nacional que ahí funciona.*

2.2. Como consecuencia de la declaración de responsabilidad de la entidad estatal, ésta acceda a reconocer y a pagar al demandante los daños materiales ocasionados, los cuales están estimados y cuantificados así:

Daño emergente:

Pago de trabajadores para rocería, siembra y poda (jornal) en el 2009-2014; poda a principio de 2015:
(…)
Compra de semillas – renovación:
(…)
Los anteriores cultivos deben rozarse cada 6 meses debido a que las lluvias frecuentes e intensas hacen crecer la vegetación (maleza),
(…)
Los anteriores cultivos deben podarse cada 6 meses debido a que las lluvias frecuentes e intensas hacen crecer bejucos, gallinazas y otras plantas parásitas que impiden el desarrollo normal de los árboles.

Lucro cesante: consistente en la pérdida de las mejoras (plantas y cosecha) así:

Cosecha (ver dictamen) para diciembre de 2014 y enero de 2015 $44 190 000 Mcte.

Vida útil de los árboles frutales permanente cosecha:

40 árboles de borojó – durante 20 años $200 000 000

15 árboles de guanábana durante 20 años $111 000 000
15 árboles de limón Tahití durante 20 años $42 000 000
Total daño emergente: $397 190 000
Total daños: lucro cesante + daño emergente $397 190 000 + 16.245.000=413.435.000 Mcte.

2.3. Que se ordene a la entidad demandada restituir en otro sitio cercano al municipio del Atrato - Chocó la misma cantidad de tierra apta para la agricultura con el fin de continuar con los cultivos propios de la región o los que él tenía antes.

2.4. Condenar a pagar a las entidades demandadas, por concepto de perjuicios morales la cantidad de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.5. Que se condene a la entidad demandada en costas y agencias en derecho (fl. 2 y 3, c.1).

1.1. Como fundamento fáctico de dicho petitorio, la parte actora narra que el señor Aníbal Berrío Bejarano es poseedor de un lote de terreno

baldío que se encuentra ubicado en el camino entre el corregimiento de Doña Josefa y el municipio de Atrato en el departamento del Chocó, donde hacía explotación de la actividad agropecuaria desde el año 1975. Agrega que a partir del 16 de enero de 2015 perdió la posibilidad de seguir poseyendo el lote, comoquiera que en la zona se instaló una escuela de la Policía Nacional y los miembros de dicha institución le impidieron seguir transitando por la zona para efectos de realizar las labores de mantenimiento de los cultivos y demás instalaciones. Tal como se dice en la demanda:

> *3.8. El señor ANÍBAL BERRÍO BEJARANO desde enero 16 de 2015 no tiene ingreso que le permita cubrir sus necesidades básicas completas, ya que todo dependía de esos cultivos relacionados en los perjuicios materiales por cuanto renovaba permanentemente los cultivos de pan coger lo cual le permitía tener producción en cada cosecha así como la buena conservación de los árboles frutales* (fl. 4, c.1).

1.2. En relación con los fundamentos jurídicos de las citadas pretensiones, en la demanda se dice que el "*… Estado – Policía Nacional – Escuela de Policía Miguel Ángel Caicedo Mena… omitió los deberes constitucionales de proteger los bienes de las personas, así como de responder por la libre locomoción y garantizar el ejercicio de cualquier actividad, profesión u oficio…*" (*ibídem*).

II. Agotamiento del trámite prejudicial conciliatorio como requisito previo de procedibilidad

2. El 10 de enero de 2017 el hoy demandante radicó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación prejudicial la cual, una vez notificada a la parte accionada, condujo a la celebración de una audiencia calendada el 1 de marzo de 2017, en cuya acta se dejó la siguiente constancia:

> *3) Que fijada la fecha para llevar a cabo la audiencia de conciliación, ésta se celebró el día 1 de marzo de 2017, a las 10:00 a.m., sin que se pudiera llegar a ningún acuerdo que sirviera como fórmula conciliatoria frente a las pretensiones demandadas, debido a que el apoderado del ente convocado solicitó el aplazamiento de la audiencia, pero la apoderada del convocante no accedió a tal solicitud.*
>
> *4. Teniendo en cuenta lo anterior este Despacho declaró fallida la diligencia y dio por terminado este trámite conciliatorio.*
>
> *5. Que conforme al artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, se da por cumplido el requisito de procedibilidad exigido para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*
>
> *6. En los términos de la Ley 640 de 2001 y el Decreto 1716 de 2009, se devolverán a la parte citante, los documentos aportados con la solicitud de conciliación.*
>
> *Dada en Quibdó, al primer (01) día del mes de marzo de dos mil diecisiete (2017)* (fl. 21, c.1).

III. Trámite de la demanda y auto recurrido

3. Mediante auto calendado el 4 de abril de 2017 –**providencia recurrida en apelación**–, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Chocó resolvió rechazar la demanda, al considerar que estaba caducado el medio de control de reparación directa ejercido por el señor Aníbal Berrío Bejarano. En los términos manifestados en el auto:

> *Precisado lo anterior, interpretada la demanda y revisado el expediente observa la Sala que el actor pretende que se repare el daño por la ocupación permanente del inmueble de su propiedad por parte de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. No obstante evidencia la Sala que el daño que hoy por el medio de control de reparación directa se exige se repare, estaba afectado por el fenómeno jurídico de la caducidad a la fecha de presentación de la demanda, la cual debía interponerse 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.*

(…)
De lo anterior se extracta que la ocupación alegada por el hoy demandante ocurrió antes del 16 de enero de 2015, fecha ésta en la que consideró que se le empezaron a causar los perjuicios. No puede aceptarse, en consecuencia, que la caducidad del medio de control no operó, acogiendo la posición de la recurrente, pues el derecho está regulado en la ley y a ella es necesario sujetarnos (f. 26 –vuelto– y 27, c. ppl).

III. El recurso de apelación

4. Inconforme con la decisión antes mencionada, el demandante interpuso y sustentó oportunamente recurso de alzada, en el que solicitó la revocatoria del auto del 4 de abril de 2017 para que, en su lugar, se admitiera el medio de control de reparación directa. Para tal efecto, el demandante argumentó que, contrario a lo dicho por el *a quo*, en el *sub lite* no se configuró el fenómeno de la caducidad de la acción de reparación directa, comoquiera que la misma fue interpuesta dentro de los dos años después del hecho lesivo, término este dentro del cual debe tenerse en cuenta la suspensión ocurrida por virtud del trámite conciliatorio agotado como presupuesto para poder acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En palabras del recurrente:

Según la declaración juramentada del señor ANÍBAL BERRÍO BEJARANO donde hace referencia al momento de la prohibición de transitar por su parcela o finca ubicada en el camino que del corregimiento de Doña Josefa conduce al municipio de Atrato-Chocó (antes Yuto) fue dada por el comandante de la ESCUELA DE POLICÍA MIGUEL ÁNGEL CAICEDO MENA… en enero 16 de 2015 de donde se deduce claramente que el término para demandar se contabilizaba a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho dañoso, lo que quiere decir que la caducidad se cuenta a partir del día 17 de enero de 2015, y teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación fue presentada el día 10 de enero de 2017, suspende el término de caducidad del medio de control por cuanto la audiencia de conciliación se realizó el día 01 de marzo de 2017, luego el término para presentar la demanda era hasta el día 7 de marzo de 2017 y la demanda fue radicada de acuerdo al acta en fecha de reparto 06/03/2017 8:58:54 a.m., luego la fecha de radicación de la demanda, fue dentro del término de los

dos (2) años y por lo tanto no ha operado la caducidad del medio de control… (fl. 36, c. ppl).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

5. La Sala es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 4 de abril de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó, por medio del cual se rechazó el medio de control de reparación directa promovido por el señor Aníbal Berrío Bejarano. Ello por cuanto el presente proceso versa sobre una acción indemnizatoria promovida contra la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, cuya mayor pretensión –indemnización de perjuicios por daño emergente (fl. 3, c.1)– está tasada en la suma de $397 190 000 pesos m/cte.[1], y teniendo en cuenta, además, que la providencia del *a quo* es recurrible en alzada[2].

II. Problema jurídico

6. Corresponde a la Sala determinar si fue oportuna la demanda radicada por el señor Aníbal Berrío Bejarano, quien busca el

[1] Dicha suma supera los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de interposición de la demanda (equivalentes a $368 858 500 pesos) –año 2017–. Se aplica en este punto el numeral 6º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, que dispone: "*ART. 152.- Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*" (…) // (…) "*6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes*".

[2] Tal como lo dispone el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos: "*ART. 243.- Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los tribunales y de los jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: // 1. El que rechace la demanda…*" (…) // (…) "*Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia*".

resarcimiento del daño que supuestamente se le causó porque en cercanías a un lote de terreno suyo se instaló una escuela de la Policía Nacional, y debido a que los miembros de dicha institución le dijeron que por seguridad debía abandonar su parcela y evitar el tránsito por los potreros adyacentes a la instalación policial. Acerca de dicha cuestión, debe establecerse si el término para demandar debe contarse desde que se construyó el edificio conocido como Escuela de Policía Miguel Ángel Caicedo Mena, como parece haberlo argumentado el tribunal *a quo*; o si, por el contrario, ese cómputo debe hacerse desde el momento en el que al demandante se le pidió abandonar el terreno que venía poseyendo lo cual, según se afirma en la demanda, habría ocurrido el 16 de enero de 2015.

6.1. Respecto a la misma cuestión, es necesario estudiar cuál es la forma correcta de computar el término de caducidad, si se tiene en cuenta que el demandante agotó el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, mediante solicitud radicada el 10 de enero de 2017 y en audiencia llevada a cabo el 1 de marzo del mismo año.

III. Análisis de la Sala

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

7.1. Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso iure* o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe

declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

7.2. Para la caducidad de las demandas incoadas en ejercicio del medio de control de reparación directa, de conformidad con el literal (i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se estableció un 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 el momento de su ocurrencia.

7.3. En **el caso concreto**, en el escrito genitor del proceso se dice que el daño cuyo resarcimiento se persigue, relacionado con la construcción de una escuela de la Policía Nacional en cercanías al lote que poseía, fue conocido por el señor Aníbal Berrío Bejarano el día 16 de enero de 2005, cuando "*… el comandante de la mencionada escuela de policía… le manifestó verbalmente que no podía volver a ese terreno a cultivar por cuanto era peligroso transitar por todo el sector…*". De tal forma que, en principio, es a partir de dicha fecha que debe computarse el término para demandar, pues en los términos del aparte citado del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es en el aludido momento en el que el interesado se vio imposibilitado para seguir adelantando las actividades agropecuarias a las cuales se dedicaba, situación que supuestamente habría sido generadora de un daño emergente y un lucro cesante.

7.4. En este punto se precisa que no es posible computar el término de

caducidad desde que se terminó de construir la obra pública por parte de la entidad demandada, pues en el escrito de la demanda no se está persiguiendo la indemnización de unos daños surgidos como consecuencia de una ocupación permanente del lote del accionante por la instalación de la varias veces mencionada instalación policial, máxime cuando en los hechos alegados por el señor Aníbal Berrío Bejarano se aduce que las actividades agropecuarias pudieron seguirse adelantando aun cuando la escuela de la Policía Nacional ya estaba en funcionamiento, y que fue por la admonición de los integrantes de la institución policial que tuvo que abandonar la parcela con sus mejoras.

7.5. De tal forma que si, como se dice en la demanda, el 16 de enero de 2015 los miembros de la Policía Nacional le informaron al demandante que tenía que abandonar la finca ubicada en zona rural del municipio de Atrato/Yuto en el departamento del Chocó, entonces es a partir de ese momento que deben contarse los dos años con los que se contaba para acceder oportunamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de lo que se deriva que el señor Aníbal Berrío Bejarano podía promover en tiempo el medio de control de reparación directa, hasta el día 16 de marzo de 2017. Y como ello se hizo el día 6 de los mencionados mes y año, entonces se tiene que tal ocurrió en forma oportuna.

7.6. Del mismo modo, es necesario tener en cuenta que el 10 de enero de 2017, el señor Aníbal Berrío Bejarano radicó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación en la que convocaba a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional quien, llegado el día de la diligencia programada para el 1 de marzo de 2017, no presentó fórmula alguna de arreglo, lo que implicó que se declarara fallido el trámite y que se entregara la correspondiente certificación al interesado, todo lo cual se hizo en la misma fecha –*supra*, párr. 2–.

7.4. De tal forma que si la solicitud de conciliación fue presentada antes de que se agotara el término de 2 años de que trata el literal i) del numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, el término de caducidad quedó suspendido hasta que se declaró fracasado el trámite conciliatorio, lo que es una razón adicional para estimar que la demanda presentada el 6 de marzo de 2017 por el señor Aníbal Berrío Bejarano, fue radicada en tiempo.

IV. Conclusión

8. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, habida cuenta de que en el presente caso el medio de control de reparación directa fue presentado dentro de los dos años siguientes al hecho que, según se dice en el libelo introductorio, fue causante del detrimento cuya indemnización se persigue, entonces lo procedente es revocar el auto recurrido, proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó en fecha del 4 de abril de 2017, para, en su lugar, ordenar al *a quo* que, previa verificación de los requisitos formales pertinentes, admita la demanda y continúe con el trámite del proceso que se genere con la misma.

Por lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: Por las razones expuestas en el presente proveído, **REVOCAR** la providencia apelada, esto es, la proferida el 4 de abril de 2017 por el Tribunal Administrativo del Chocó y, en su lugar,

ORDENAR al *a quo* que, previa verificación de los demás requisitos pertinentes, admita el medio de control de reparación directa promovido por el señor Aníbal Berrío Bejarano.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de la referencia al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Magistrada

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado